9 770123 456787

Fundação Alexandre de Gusmão | IPRI

N. 1 • 2025

IPRI Policy Briefs (IPRI-PB)

N. 1 • 2025

Edição português-inglês
Portuguese-English Edition

IPRI Policy Briefs (IPRI-PB)

IPRI | Fundação Alexandre de Gusmão

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES

IPRI Policy Briefs (IPRI-PB)

N. 1 • 2025

Edição português-inglês
Portuguese-English Edition

IPRI | Fundação Alexandre de Gusmão

IPRI Policy Briefs (IPRI-PB)

EDIÇÃO PORTUGUÊS-INGLÊS
PORTUGUESE-ENGLISH EDITION

e-ISSN: 3086-4909 | ISSN: 3086-4496

Brasília
2025

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Iecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixador Raphael Azeredo
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretora interina do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Annita Valléria Calmon Mendes

Conselho Editorial

Antonio Jorge Ramalho da Rocha	Paula Alves de Souza
Fernanda Petená Magnotta	Paula Rassi Brasil
Izabella Mônica Vieira Teixeira	Sérgio França Danese
Otávio Augusto Drummond Cançado Trindade	Vera Helena Thorstensen

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

O Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI, fundado em 1987 como órgão da FUNAG, tem por finalidade desenvolver e divulgar estudos e pesquisas sobre temas atinentes às relações internacionais, promover a coleta e a sistematização de documentos relativos a seu campo de atuação, fomentar o intercâmbio com instituições congêneres nacionais e estrangeiras, realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área de relações internacionais.

IPRI Policy Briefs (IPRI-PB)

EDIÇÃO PORTUGUÊS-INGLÊS
PORTUGUESE-ENGLISH EDITION

e-ISSN: 3086-4909 | ISSN: 3086-4496

N.1 • 2025

FUNAG

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Tel.: (61) 2030-9117/9128
Site: gov.br/funag
E-mail: funag@funag.gov.br

Expediente

Editora-Chefe:
Annita Valléria Calmon Mendes

Corpo Editorial Científico:
Annita Valléria Calmon Mendes
Diego Marques Morlim Pereira
Lívia Castelo Branco Marcos Milanêz

Revisão:
Ana Clara Ribeiro Teixeira
Júlia Vargas Nascimento
Luís Guilherme Rodrigues Pinheiro

Programação Visual e Diagramação:
Denivon Cordeiro de Carvalho

Capa:
Mariane de Souza Silva

As opiniões emitidas nos artigos deste periódico são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

IPRI Policy Briefs / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). – n. 1 (2025). –[Brasília] : FUNAG, 2025-

Anual
Edição bilíngue
ISSN: 3086-4496
ISSN DIGITAL: 3086-4909

1. Brasil – Relações internacionais. I. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). II. Título.

CDU 327

Sueli Costa - Bibliotecária - CRB-8/5213
(**SC Assessoria Editorial, SP, Brasil**)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme à Lei n. 10.994, de 14/12/2004.

Sumário / Table of Contents

Português/Portuguese

Apresentação 11
Raphael Azeredo

Introdução 13
Diego Morlim e Lívia Milanêz

Assimetrias e potencialidades na atuação internacional de governos subnacionais brasileiros: uma contraposição entre São Paulo (SP) e Mangaratiba (RJ) e o papel do MRE no fortalecimento da cooperação internacional descentralizada 17
Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres

A política climática nos municípios da RMBH: da informação à ação climática 23
Guilherme Tampieri

Da aspiração à ação: implementando a igualdade de gênero no âmbito municipal como parte de uma política externa feminista auditável 33
Verônica Moreira dos Santos Pires

Diretrizes para o fortalecimento da governança fundiária em investimentos agrícolas estrangeiros 45
Julia Rensi

A imigração irregular no Brasil: como a cooperação internacional tem combatido o contrabando de migrantes 53
Felipe de Castro Faustino

Horizontes da institucionalidade para a cooperação energética no BRICS: as possibilidades dos Planos de Ação 2020-2025 & 2025-2030 59

Franciele Boeira Cataneo e Samira Kauchakje

O imperativo do Brasil Global frente às armadilhas meridionais 71

Daniel Afonso da Silva

A luta brasileira pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: perspectivas de estratégias diplomáticas 77

Giovanna Laís Duarte Viana

English/Inglês

Presentation 87

Ambassador Raphael Azeredo

Introduction 89

Diego Morlim and Lívia Milanêz

Asymmetries and Potentialities in the International Engagement of Brazilian Subnational Governments: A Comparison Between São Paulo (SP) and Mangaratiba (RJ) and the Role of the Ministry of Foreign Affairs in Strengthening Decentralized International Cooperation 93

Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres

Climate Policy in the Municipalities of the Belo Horizonte Metropolitan Region (RMBH): From Information to Climate Action ... 99

Guilherme Tampieri

From Aspiration to Action: Implementing Gender Equality at the Municipal Level as Part of an Auditable Feminist Foreign Policy 109

Verônica Moreira dos Santos Pires

Guidelines for Strengthening Land Governance in Foreign Agricultural Investments 121

Julia Rensi

Irregular Immigration in Brazil: How International Cooperation Has Combated Migrant Smuggling..... 129

Felipe de Castro Faustino

Horizons of the Institutional Framework for Energy Cooperation in the BRICS: Prospects of the Action Plans 2020-2025 & 2025-2030 133

Franciele Boeira Cataneo and Samira Kauchakje

The Global Brazil Imperative in the Face of Southern Deceptions 143

Daniel Afonso da Silva

The Brazilian Endeavor for the Reform of the United Nations Security Council: Diplomatic Perspectives on Strategic Approaches.... 149

Giovanna Laís Duarte Viana

Português/Portuguese

Apresentação

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a01

Raphael Azeredo*

A primeira edição do *IPRI Policy Briefs*, publicação organizada pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), traz resultados de pesquisas realizadas no âmbito do Grupo de Pesquisa: "Pesquisas Contemporâneas IPRI". O formato de *Policy Brief* propõe traduzir pesquisas complexas em observações políticas baseadas em evidências. Traz a síntese de questões-chave, apresenta resultados de pesquisas e oferece opções de políticas em linguagem clara e acessível. O objetivo é informar o público não especializado. Busca-se atingir um leitor externo ao mundo acadêmico, mas que procura por informação qualificada para formar opinião crítica nas questões internacionais.

O grupo "Pesquisas Contemporâneas IPRI" orienta os estudos a partir de três linhas: A crise do multilateralismo e a governança global; cooperação e temas da agenda internacional; o Brasil e o mundo – política externa brasileira. E conta com a participação de pesquisadores de diferentes instituições de ensino e regiões do país, que se juntam aos esforços da equipe de analistas de relações internacionais por meio do Programa de Pesquisadores Voluntários do IPRI, iniciado em julho de 2024.

O Programa de Pesquisadores Voluntários do IPRI constitui um marco para o desenvolvimento de pesquisa na FUNAG a partir de diretrizes próprias e devido registro junto às bases de dados do CNPq. A Lei do Voluntariado permite maior engajamento entre a Fundação e pesquisadores em plano nacional para a produção de conhecimento sobre temas contemporâneos das relações internacionais.

No primeiro ano de implementação do programa foram definidas nove pesquisas, das quais oito estão em andamento e apresentam seus resultados

* Embaixador, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.

nesta publicação a partir de três temas norteadores: 1) *Diplomacia e inserção internacional*: Brasil global, reforma da ONU, BRICS, paradiplomacia subnacional; 2) *Governança e regulação*: fundiária, energética, climática, igualdade de gênero; 3) *Desafios transnacionais*: imigração irregular, contrabando de migrantes, mudanças climáticas. Os *Policy Briefs* articulam ainda os conceitos de *sustentabilidade e justiça social* sob a perspectiva de igualdade de gênero, clima, governança fundiária e energética, conectados à busca de desenvolvimento sustentável e inclusivo. Além disso, trazem a visão *local vs. global* em questões que se relacionam com a inserção internacional do Brasil.

A publicação *IPRI Policy Briefs* busca direcionar o olhar para temas contemporâneos no desenvolvimento de pesquisas que constituem um dos objetivos estratégicos da FUNAG, no cumprimento do propósito de produzir conhecimento que contribua para uma análise crítica sobre questões do campo internacional.

Os temas escolhidos para cada pesquisa, suas argumentações, propostas e conclusões são de exclusiva responsabilidade dos respectivos autores, e não refletem visões ou posições do IPRI/FUNAG e do MRE.

Introdução

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a02

Diego Morlim[1] e Lívia Milanêz[2]

Este é o primeiro número do *IPRI Policy Briefs*, publicação idealizada pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Esta obra é resultado do esforço anual de pesquisa dentro do escopo do grupo de pesquisa "Pesquisas Contemporâneas IPRI", vinculado ao CNPq, e ao Programa de Pesquisador Voluntário IPRI (PPV), inaugurado em 2024.

Entre novembro de 2024 e novembro de 2025, nove pesquisadores voluntários aderiram ao Programa e inauguraram este novo projeto, que tem como objetivos desenvolver estudos e pesquisas sobre relações internacionais e política externa brasileira e servir como instrumento para maior envolvimento entre FUNAG e a comunidade acadêmica. Seus trabalhos aderem a uma ou mais linhas de pesquisa estabelecidas para as investigações em âmbito do grupo de pesquisa e do PPV: cooperação e temas da agenda internacional; a crise do multilateralismo e a governança global; e o Brasil e o mundo – política externa brasileira.

Com o *IPRI-PB*, a FUNAG busca inovar em forma e conteúdo com um produto que abarque discussão de problemas reais da política internacional e suas evidências, sugestões pontuais de recomendações para lidar com eles e, finalmente, delinear possíveis caminhos para a implementação daquelas recomendações. O formato propositadamente mais conciso e direto busca ser conteúdo de fácil leitura e material de relevância que possa contribuir com o

1 Chefe da Divisão de Apoio à Pesquisa do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). Líder do grupo de pesquisa "Pesquisas Contemporâneas IPRI". Orientador do Programa de Pesquisador Voluntário do IPRI. Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

2 Lívia Milanêz é servidora concursada, exercendo o cargo de Analista de Relações Internacionais na Fundação Alexandre de Gusmão. É Mestra em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília.

campo de conhecimento das relações internacionais, além de eventualmente subsidiar tomadas de decisão e formulação de políticas públicas.

*

Este número do *IPRI-PB* se inicia com texto de Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres que, partindo de uma análise empírica e enfatizando uma abordagem de entes subnacionais, analisa as assimetrias e potencialidades da atuação internacional de governos subnacionais brasileiros a partir da comparação entre São Paulo e Mangaratiba, destacando o papel do Ministério das Relações Exteriores no fortalecimento da cooperação internacional descentralizada. O texto argumenta que os referidos municípios têm ampliado sua inserção internacional em busca de soluções para desafios locais, ainda que haja desigualdades latentes em relação às suas estruturas institucionais e, logo, às potencialidades de êxitos entre eles. Por fim, o autor defende como solução para essas assimetrias o fortalecimento institucional da paradiplomacia municipal; a capacitação técnica dos agentes públicos e a integração das agendas locais à política externa nacional, de modo a tornar a internacionalização municipal mais inclusiva, estratégica e efetiva.

Em abordagem semelhante à adotada no trabalho anterior, ou seja, a influência do internacional no local, Guilherme Lara Camargo Tampieri discute a internalização do regime climático global a partir da análise de como os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte têm estruturado suas políticas climáticas a partir de suas capacidades estatais. Constatou-se despreparo dos agentes públicos, baixa transparência e fragilidades institucionais, sobretudo nos municípios de pequeno e médio porte, o que limita a ação climática local. Belo Horizonte destaca-se como boa prática, com arcabouço institucional consolidado, planos, inventários e governança climática contínua. O estudo conclui que a falta de capacidade técnica, coordenação e instrumentos compromete a resposta municipal às mudanças climáticas, recomendando integração institucional, fortalecimento da transparência e planejamento baseado em dados.

Ainda com foco no local, Verônica Moreira dos Santos Pires defende que a efetivação da igualdade de gênero, prevista no ODS 5 e nas Políticas Externas Feministas, depende fundamentalmente da ação no nível municipal, onde as políticas públicas impactam diretamente a vida das pessoas. Apesar dos avanços normativos globais, persiste um amplo hiato entre discurso e prática, agravado por obstáculos locais como a instrumentalização do feminismo, a

baixa representação política feminina, a invisibilidade do trabalho de cuidado e a resistência burocrática. O estudo propõe recomendações concretas aos municípios, como o fortalecimento da participação política das mulheres, o combate à violência política de gênero, a valorização do cuidado, a adoção da interseccionalidade, a capacitação do funcionalismo e a criação de orçamentos sensíveis ao gênero, visando tornar a igualdade mensurável, auditável e efetiva.

Também debruçada em um caso empírico, Julia Silva Rensi analisa a nova fase dos investimentos chineses no complexo soja-carne brasileiro, hoje concentrada em infraestrutura e logística, e seus impactos sobre a governança fundiária. Embora esses investimentos ampliem a integração produtiva e a capacidade exportadora, reforçam a dependência primária do Brasil e expõem fragilidades institucionais, como a ausência de um marco nacional robusto de governança da terra. À luz das diretrizes internacionais, o estudo identifica lacunas no controle de terras via fusões e aquisições, baixa transparência e fraca coordenação institucional. A pesquisadora propõe, como resposta, a criação de um marco nacional de governança fundiária, mecanismos de *due diligence* para investimentos estrangeiros, padrões obrigatórios de rastreabilidade, adoção de indicadores internacionais e ampliação da cooperação Brasil-China em bases sustentáveis, visando evitar conflitos e promover desenvolvimento responsável.

Felipe de Castro Faustino também se detém a uma questão interdependente entre o nacional e o internacional, ao analisar como o Brasil se tornou rota da imigração irregular e destacar o papel da cooperação internacional, especialmente entre órgãos brasileiros e a Interpol, no combate ao contrabando de migrantes. O pesquisador argumenta que "coiotes" orientam migrantes a solicitar refúgio para permanecer temporariamente no país e seguir para a América do Norte, explorando brechas legais e políticas humanitárias adotadas desde os anos 2000. O estudo defende que a cooperação interagências é um dos meios mais eficazes para enfrentar essa prática, recomendando o reforço da fiscalização fronteiriça, o uso de novas tecnologias, a ampliação do compartilhamento de dados e a atualização das normas migratórias. Também propõe campanhas informativas para desestimular a migração irregular.

Também tratando de tema de cooperação internacional, Franciele Boeira Cataneo e Samira Kauchakje analisam os Planos de Ação do BRICS para cooperação energética (2020-2025 e 2025-2030), e destacam avanços, continuidades e desafios. A expansão do bloco para dez membros reforça sua relevância global, representando cerca de 36% do PIB mundial e mais de 40% da produção de petróleo. Os Planos priorizam eficiência energética, energias

renováveis, hidrogênio, tecnologias digitais e financiamento, mas apresentam limitações de transparência e acesso a dados, dificultando monitoramento e participação externa. As pesquisadoras recomendam criar repositórios permanentes e abertos, ampliar incentivos institucionais e desenvolver projetos-piloto para demonstrar resultados. Essas medidas podem consolidar o BRICS como ator estratégico na governança energética global e fortalecer a cooperação intra e extrabloco.

A seguir, partindo para uma análise baseada em uma ideia de Brasil, Daniel Afonso da Silva, em discussão ontológica e conceitual, argumenta que a ideia de Sul Global, surgida como alternativa ao "terceiro mundo", tornou-se uma "armadilha intelectual e política", pois careceria de unidade e coerência entre seus membros. O autor recomenda abandonar simplificações como BRICS e Sul Global e retomar a noção de "Brasil Global", que seria mais adequada à complexidade contemporânea e aos interesses nacionais, evitando "ilusões de solidariedade meridional que não se sustentam na prática".

Giovanna Laís Duarte Viana fecha este número do *IPRI-PB* com uma análise do esforço brasileiro pela reforma do Conselho de Segurança da ONU e por um assento permanente naquele órgão. A estrutura atual do CSNU, criada em 1945, é considerada obsoleta, concentrando poder nos cinco membros permanentes e limitando a representatividade do Sul Global. O Brasil defende uma reforma que torne o órgão mais democrático e eficaz, diante de desafios contemporâneos e do uso recorrente do veto, que paralisa decisões. A pesquisadora recomenda intensificar o diálogo regional, dinamizar o G4, fortalecer alianças com países do Sul Global e manter o tema em fóruns multilaterais como BRICS e G20. A criação de um Grupo de Trabalho no Itamaraty é proposta para coordenar estratégias e consolidar apoio internacional.

Assimetrias e potencialidades na atuação internacional de governos subnacionais brasileiros: uma contraposição entre São Paulo (SP) e Mangaratiba (RJ) e o papel do MRE no fortalecimento da cooperação internacional descentralizada

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a03

Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres[1]

Resumo executivo

A presente pesquisa analisa as assimetrias e potencialidades na atuação internacional de governos subnacionais brasileiros, em um estudo comparativo entre São Paulo (SP) e Mangaratiba (RJ), bem como o papel do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no fortalecimento da cooperação internacional descentralizada. O estudo identifica que, embora o marco constitucional brasileiro concentre a política externa no âmbito federal, cada vez mais os municípios vêm ampliando sua atuação internacional, contando com o apoio do MRE, assim explorando oportunidades de cooperação técnica, intercâmbio cultural, turismo, atração de investimentos, entre outras necessidades territorializadas. A comparação entre esses entes subnacionais evidencia fortes assimetrias estruturais e institucionais entre os dois municípios, tendo São Paulo um aparato consolidado e corpo técnico especializado, enquanto Mangaratiba inicia sua trajetória de inserção internacional com recursos humanos e institucionais limitados, mas com vocação em áreas estratégicas, sobretudo no turismo. Com base nas evidências levantadas, o estudo recomenda uma institucionalização da política internacional nos municípios, por meio da

1 Mestre em Gestão e Políticas Públicas pela FGV EAESP, Professor convidado do Ibmec RJ, cofundador da Liga Ibmec de Comércio Internacional e do Observatório de Políticas Públicas do Ibmec.

criação ou do fortalecimento de departamentos específicos voltados ao tema; a ampliação da cooperação técnica com o MRE, no intuito de melhor desenvolver a internacionalização local; o estabelecimento de mecanismos permanentes de acompanhamento e avaliação das ações municipais de inserção internacional; e a integração das políticas locais de internacionalização com as estratégias nacionais de desenvolvimento e diplomacia econômica, alinhando os objetivos municipais às diretrizes da política externa brasileira. O impacto potencial dessas medidas refletiria no fortalecimento da capacidade institucional e da governança internacional das cidades, além de que consolidaria o MRE como articulador central da cooperação internacional descentralizada, promovendo maior efetividade nas ações externas dos entes subnacionais, além de manter uma coerência com a política internacional do Estado. Em paralelo, o conjunto de ações origina um modelo replicável de internacionalização municipal, que pode inspirar outras cidades brasileiras, ampliando a presença global do Brasil por meio de seus governos locais.

Introdução

A crescente dependência das agendas globais de decisões locais, sobretudo nas questões climáticas, de combate à fome, entre outras, o que reflete inclusive o pensamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), de ação local e impacto global, fez com que os governos subnacionais ampliassem suas atuações no cenário internacional.

No Brasil, mesmo com a centralização constitucional das relações exteriores na figura da União, observa-se um avanço expressivo da cooperação internacional descentralizada, impulsionada pela necessidade de buscar soluções para desafios urbanos cada vez mais complexos. Cidades e estados brasileiros, desde a década de 1980, têm incorporado progressivamente a dimensão internacional às suas políticas públicas, participando de redes multilaterais, estabelecendo parcerias bilaterais e captando recursos externos para o desenvolvimento local. Entretanto, esse processo é marcado por profundas assimetrias institucionais, técnicas e financeiras entre os atores subnacionais brasileiros, o que impacta diretamente sua capacidade de planejar, implementar e sustentar ações internacionais de forma contínua e estratégica.

Nesse contexto, a presente pesquisa destrincha as assimetrias e potencialidades na atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros, a partir de uma contraposição entre os municípios de São Paulo (SP) e

Mangaratiba (RJ). A análise visa compreender como a chancelaria brasileira pode contribuir para a cooperação internacional descentralizada, tal como para promover maior integração entre os níveis de governo, garantindo assim o alinhamento das cidades e estados à política externa brasileira.

Análise

A atuação internacional dos governos subnacionais brasileiros tem se expandido de forma significativa nas últimas décadas, acompanhando a crescente inserção do país em agendas globais, com destaque para as de desenvolvimento sustentável e cooperação internacional. No entanto, a ausência de um marco normativo consolidado, apesar do apoio institucional do MRE, gera um cenário de grande heterogeneidade entre os entes locais, intensificado pelas discrepâncias no poderio e influência de cada ator.

Enquanto municípios de grande porte como São Paulo contam com estruturas institucionais robustas, equipes técnicas especializadas e capacidade de engajamento direto em fóruns multilaterais, as cidades de pequeno e médio porte, como Mangaratiba, enfrentam restrições administrativas, financeiras e de pessoal, que limitam sua projeção internacional. Essa disparidade reflete tanto o nível de institucionalização das políticas externas locais quanto a disponibilidade de recursos e competências internas para gerir relações internacionais de forma estratégica e contínua.

No caso de São Paulo, a existência de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), com equipe técnica, articulação intersetorial e histórico consolidado, tem possibilitado uma inserção ativa em iniciativas globais, como a participação nos grupos de engajamento do G20 durante a presidência brasileira, tendo a cidade também sediado a Reunião de Presidentes de Bancos Centrais e Ministros da Fazenda do G20. Essa atuação reflete não apenas a capacidade institucional, mas também o reconhecimento internacional do município como ator relevante em temas urbanos e climáticos, ampliando consideravelmente suas oportunidades de cooperação e acesso a financiamentos internacionais.

Por outro lado, o município de Mangaratiba, embora inserido em uma região estratégica e com potencial turístico e ambiental expressivo, ainda carece de estrutura institucional dedicada à cooperação internacional, planejamento de médio e longo prazo e integração com redes internacionais de cidades, apesar das importantes iniciativas, ainda embrionárias, de internacionalização, com destaque para a participação, enquanto espectador, de agendas do G20

Social e dos grupos de engajamento em 2024. A inexistência de unidades técnicas ou cargos específicos para a gestão de relações internacionais dificulta a continuidade das ações, tornando-as pontuais e dependentes de gestões políticas específicas.

Essa contraposição entre os dois casos analisados ilustra um desafio estrutural da paradiplomacia brasileira: a falta de conhecimento dos entes subnacionais sobre as oportunidades internacionais e sobre o apoio prestado pelo MRE, que possibilitam às cidades com menor capacidade institucional a desenvolver estratégias próprias de internacionalização. Pelo fato de os escritórios regionais do MRE ficarem localizados nas capitais e a sede da chancelaria ser em Brasília, muitas vezes prefeitos e suas equipes não conseguem alcançá-los de maneira recorrente, o mesmo se repetindo para o estreitamento de relações bilaterais, com as representações consulares e eventos oficiais restringindo-se às principais metrópoles, sendo um empecilho ao aproveitamento pleno do potencial da ação subnacional como instrumento de desenvolvimento e diplomacia territorializada.

Como consequência, a atuação internacional dos municípios brasileiros tende a reproduzir desigualdades regionais e institucionais já existentes, concentrando as oportunidades e a visibilidade nos grandes centros urbanos. Além disso, a ausência de coordenação com a política externa nacional, em ações pontuais dos municípios, pode resultar em sobreposição de agendas, diluição de esforços diplomáticos e perda de coerência estratégica na projeção internacional do país.

Recomendações

No intuito de melhor enfrentar as assimetrias institucionais e aproveitar de forma estratégica as possibilidades internacionais, recomendar-se-ia a adoção de medidas estruturantes e articuladas, tanto por parte dos entes subnacionais quanto por parte do MRE, em dois eixos principais:

1. Fortalecimento institucional da paradiplomacia municipal
    - Instituição de núcleos municipais de relações internacionais, mesmo em formato reduzido, com funções de prospecção de oportunidades, articulação interinstitucional e gestão de parcerias internacionais;
    - Capacitação técnica de servidores municipais em relações internacionais, com apoio do MRE e instituições parceiras, tendo

como exemplo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que já realiza pesquisas acerca do tema;

- Elaboração de planos municipais de internacionalização, integrando as prioridades locais às diretrizes da política externa nacional, para que, em conjunto, o MRE e os atores subnacionais possam traçar e executar uma estratégia assertiva;
- Incentivar a integração das agendas internacionais municipais aos instrumentos de planejamento local, como o Plano Plurianual (PPA) e o plano diretor, garantindo continuidade entre gestões.

2. Ampliação da participação municipal em fóruns e redes internacionais
    - Incentivar a adesão de municípios a redes e coalizões internacionais, ampliando o intercâmbio técnico e o acesso a oportunidades de cooperação;
    - Estimular a criação de consórcios intermunicipais de cooperação internacional, possibilitando que cidades vizinhas unam esforços para desenvolver projetos conjuntos e acessar oportunidades bilaterais e multilaterais;
    - Facilitar a participação de cidades menores em eventos e agendas relevantes internacionais, por meio dos consórcios regionais de internacionalização, aproveitando as capacidades e vocações locais.

Propostas para implementação da política

Para o fortalecimento institucional da paradiplomacia municipal, se faz mister conscientizar o executivo, o legislativo e os setores locais acerca dos benefícios e das oportunidades da internacionalização. Para isso, um caminho estratégico é promover seminários com autoridades e referências da área, além de iniciar projetos de menor impacto com parceiros internacionais, demonstrando na prática os resultados e sendo uma primeira experiência positiva, eliminando o estigma acerca dos investimentos em ações internacionais. A partir dos primeiros contatos internacionais, torna-se possível investir na instituição dos núcleos municipais de internacionalização e na capacitação técnica dos servidores, traçando o caminho necessário para o aprofundamento das políticas narradas anteriormente, como a ampliação da participação municipal em fóruns e redes internacionais e a liderança para a criação de consórcios intermunicipais de cooperação internacional.

Conclusão

A diplomacia subnacional emerge como instrumento estratégico para o desenvolvimento local e para a ampliação da presença internacional do Brasil. O estudo comparativo entre São Paulo e Mangaratiba evidencia as assimetrias institucionais e técnicas que ainda caracterizam as atuações internacionais dos municípios, ao passo que revela o potencial transformador da cooperação descentralizada, quando articulada em conjunto ao MRE e a parceiros técnicos.

O fortalecimento institucional, a capacitação técnica e a integração das agendas internacionais aos planejamentos municipais são passos fundamentais para consolidar uma política de internacionalização subnacional coerente e perene, com impactos sólidos para os estados e municípios, avançando rumo a uma política externa mais inclusiva, cooperativa e alinhada às demandas territoriais.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Escritórios de representação no Brasil. *Governo do Brasil*, 26 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao/escritorios-de-representacao-brasil>. Acesso em: 7 nov. 2025.

BRASIL. *Prefeitura do Município de São Paulo*. Organograma e Estrutura Administrativa: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Acesso à Informação, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.sp.gov.br/web/relacoes_internacionais/w/acesso_a_informacao/183163>. Acesso em: 5 nov. 2025.

TORRES, Bernardo Barreto de Vasconcelos; CARNEIRO, Ana Beatriz Rodrigues. A paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre o governo de Eduardo Paes (2009-2016). *Boletim de economia e política internacional: relações internacionais de entes subnacionais*. Brasília, IPEA, n. 37, p. 107-122, set./dez. 2023. DOI: https://doi.org/10.38116/bepi37art6.

A política climática nos municípios da RMBH: da informação à ação climática

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a04

Guilherme Tampieri[1]

Resumo executivo

Este *paper*, que é um excerto de pesquisa mais profunda, tem como objetivo identificar se – e como – os 34 municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) estão desenvolvendo suas políticas climáticas, a partir da avaliação das capacidades estatais municipais (Grin; Demarco e Abrucio, 2021) sobre o tema. Subsidiariamente, o *paper* tem por objetivo ampliar o incipiente debate na literatura nacional sobre a realidade das capacidades estatais municipais. São traçadas características e apresentados dados sobre o acesso à informação e instrumentos da política climática (Giddens, 2010) municipal. Será apresentado um estudo de caso considerado "boa prática". A justificativa deste *paper* está na intersecção entre a (i) urgência do tema de mudanças climáticas; (ii) lacuna de estudos sobre as ações municipais para endereçamento das mudanças climáticas, em especial em pequenos e médios municípios; e (iii) a carência de estudos que lancem luz às capacidades estatais municipais para enfrentar tais desafios e problemas.

Introdução e metodologia

O início dos anos 1970 marcou a inclusão da agenda ambiental nos grandes debates internacionais, tendo culminado, ao longo das décadas, na celebração

1 Doutorando em estágio avançado no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-MG; Pesquisador do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI da FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão); Pesquisador do Observatório das Metrópoles – Núcleo BH – na Rede de Avaliação dos Instrumentos de Política Urbana e Adaptação Climática (Rede AIPUAC) e Secretaria de Periferias do Ministério das Cidades; Mestre em Geografia; Consultor.

do Acordo de Paris, em 2015. Desde a celebração do Acordo, as cidades[2] são identificadas como atores importantes para ação climática, colocando como desafio o desenvolvimento de normas, metodologias, indicadores e linhas de base para avaliar o progresso em direção às metas desta agenda, tal como a necessidade de manter o aquecimento global do planeta abaixo de 1,5ºC[3]. É na lacuna entre a agenda global e os desafios vividos pelas comunidades afetadas pelas mudanças climáticas que se encontra o objeto deste *paper*: as cidades da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). A escolha se deu pela existência de inúmeras iniciativas sobre o tema[4], tal como o Plano de Ação Climática Estadual[5], tendo Belo Horizonte como referência, como será visto.

Para chegar ao objetivo central da pesquisa, foi realizada revisão bibliográfica e enviado pedido via Lei de Acesso à Informação[6] (LAI), instituída pela Lei n. 12.527/2011, às Prefeituras dos municípios da RMBH, com posterior análise, e realizado cruzamento com o Indicador de Capacidade Municipal (ICM)[7]. Foram solicitados 31 pedidos de informação[8], dentre os 34 municípios existentes, com total de 13 respostas[9].

2 Para fins de fluidez da escrita, *cidade* e *município* serão mencionados como sinônimos, embora não o sejam.

3 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. 1.5°C: What it Means and Why it Matters. *ONU – Climate Action*, 2025. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/degrees-matter>. Acesso em: 25 nov. 2025.

4 GOMES, Emerson. Feam apresenta ferramenta de mudanças climáticas a municípios da RMBH. *FEAM*, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://feam.br/w/feam-apresenta-ferramenta-de-mudancas-climaticas-a-municipios-da-rmbh>. Acesso em: 25 nov. 2025.

5 GOVERNO DE MINAS GERAIS. Plano Estadual de Ação Climática – PLAC-MG. *SEMAD*, 2024. Disponível em: <https://meioambiente.mg.gov.br/w/plano-estadual-de-acao-climatica-plac-mg->. Acesso em: 25 nov. 2025.

6 BRASIL. Lei n° 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 nov. 2025.

7 O ICM é o principal indicador de monitoramento do Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Governo Federal.

8 Para os municípios faltantes, foram dois problemas. Para um deles, o cadastro do autor do pedido não foi atualizado e o acesso foi negado, não sendo possível recuperar a senha, por erro do sistema. Para os outros, não havia caminho para solicitar acesso a informações no *site* da Prefeitura.

9 Entre os dias 4 e 6 de junho, foram enviados os pedidos de acesso à informação. Destaca-se que cinco de 34 municípios integram o FalaBR, um canal unificado para encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades públicas, bem como acompanhamento das respostas. Um sexto município tinha portal próprio, mas articulado com o sistema gov.br. O restante tinha portal próprio ou terceirizado. Ou seja, para 29 dos 34 municípios, foi preciso acessar o site das suas prefeituras para tentar encontrar o caminho para se fazer o pedido, aumentando substancialmente o tempo gasto.

O papel das cidades no endereçamento das mudanças climáticas

As cidades produzem 70% das emissões de CO2 na atmosfera (Turnbull *et al.*, 2025), e concentram 56% da população mundial[10] e 87% da população brasileira[11]. Nelas residem algumas das principais causas das mudanças climáticas e onde estão parte das soluções para este desafio, no campo da adaptação e da mitigação das emissões (Heidrich *et al.*, 2016, p. 37; Un-Habitat, 2024.). O sexto relatório de avaliação do IPCC (2022) afirma que questões de gênero, raça e classe social agravam a vulnerabilidade em regiões como a RMBH, marcadas por desigualdades cumulativas (Santos, 2006, p.15), corroborado pelo relatório da ONU Mulheres (UN WOMEN, 2016). Nesse contexto, observa-se uma desproporcionalidade na forma como as populações urbanas sentem e reagem aos impactos da mudança do clima, que afeta mais intensamente as populações ora citadas.

Heidrich *et al.* (2016, p. 37) alerta que a forma e os motivos pelos quais as cidades se envolvem em políticas climáticas permanecem em grande parte ainda sem compreensão. Barbi (2014) chama a atenção para o fato de que grande parte das pesquisas disponíveis no Brasil e internacionalmente aborda essa questão apenas em megacidades. Conforme dados do IBGE[12], quase 70% dos brasileiros vivem em municípios com menos de 500.000 habitantes, fazendo das cidades de pequeno e médio porte um objeto de estudo relevante, mas pouco explorado.

A maior parte dos estudos sobre capacidade estatal tem como objeto a esfera federal, mas é possível apropriá-las ao nível subnacional (Silva e Junior, 2022). Picavêa (2025) aponta que a falta de capacidade técnica e financeira, somada à fragilidade das estruturas administrativas, constitui uma das principais lacunas para a adaptação no Brasil. Subsidiariamente, Di Giulio (2025) constatou que apenas 13% dos municípios do país estão minimamente preparados para o contexto de mudanças climáticas, considerando a capacidade institucional e a existência de instrumentos legais para tentarem se adaptar aos impactos das mudanças climáticas. Essa lacuna no interesse acadêmico e científico citada por Silva e Junior (2022) nos possibilita refletir sobre as

10 UN-HABITAT. World Cities Report 2024: Cities and Climate Action. Nairobi: UN-Habitat, 2024. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/11/wcr2024_-_full_report.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

11 BRITTO, Vinícius; SIQUEIRA, Breno. Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas. *IBGE*, 14 nov. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas>. Acesso em: 25 nov. 2025.

12 BELANDI, Caio. População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024. *IBGE*, 29 ago. 2024. Acesso em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024>. Acesso em: 125 nov. 2025.

consequências das mudanças climáticas nas cidades e, por outro lado, avaliar a capacidade que elas têm em responder aos desafios postos.

Discussão

A discussão sobre a governança urbana para as mudanças climáticas, ou sua ausência, é urgente, em especial naqueles municípios onde há maior vulnerabilidade – como é o caso dos da RMBH[13]. Aqui, a capacidade estatal será entendida como a habilidade do Estado para implementar políticas públicas e seus objetivos (Cingolani, 2013, p. 25). Uma das formas de se averiguar as capacidades estatais é identificando as estruturas organizacionais, cuja ausência ou presença é crítica para os governos locais cumprirem suas tarefas ligadas às mudanças climáticas – e a outras políticas –, levando-se em conta que eles são a esfera administrativa mais próxima das pessoas, ainda que sua ação dependa de leis e regras feitas por outros níveis de governo.

Ao se avaliar as respostas recebidas pelo pedido de acesso à informação, teve-se o primeiro achado da pesquisa: 100% dos municípios integrados ao FalaBR responderam[14], de alguma maneira, apontando para o fato de que a inserção municipal no sistema central de informação (FalaBR) pode contribuir para ampliar a capacidade estatal no que tange à efetivação do direito de acesso à informação dos cidadãos da RMBH. Verificou-se, também, que 62% dos municípios da RMBH desrespeitaram a LAI. Pesquisa realizada pelo Estadão[15] identificou que 66% das cidades paulistas desrespeitam a Lei de Acesso à Informação[16], indo na contramão do que a Constituição Federal do Brasil instituiu ao trazer que "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei".

13 GOVERNO DE MINAS GERAIS. Vulnerabilidade às mudanças climáticas. *Clima Gerais*, 2025. Disponível em: <https://clima-gerais.meioambiente.mg.gov.br/vulnerabilidade-territorial>. Acesso em: 25 nov. 2025.

14 Foram sete respostas integrais, totalizando 20% dos municípios da RMBH, e seis respostas informando que não tinham dados, correspondendo a 18% dos municípios, totalizando 38%. Deste total de 13 municípios, cinco são os que estão integrados ao FalaBR, um integrado ao gov.br, um com portal terceirizado e seis com portais próprios.

15 LIMA, Samuel; BREMBATTI, Katia. Dois terços das cidades paulistas desrespeitam Lei de Acesso à Informação. *Estadão*, 23 nov. 2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/dois-tercos-das-cidades-paulistas-desrespeitam-lei-de-acesso-a-informacao/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

16 A pesquisa em São Paulo mostrou casos que não aceitavam o pedido via internet e exigiam que o pedido fosse feito presencialmente na Prefeitura, o que também ocorreu com um dos municípios da RMBH. Também aconteceu de o sistema travar ou não gerar protocolo e a regular ausência de instância para recorrer em caso de solicitação negada ou resposta inadequada.

Para apoiar a pesquisa, lançou-se mão do Indicador de Capacidade Municipal (ICM), composto por 20 variáveis[17]. ICM foi construído levando em consideração o perfil de risco, dividindo os municípios em Prioritários[18] e Não Prioritários, e o porte do município. Destaca-se que dos 2.086 municípios considerados prioritários pelo ICM, ou 37,4% dos municípios brasileiros, 22 estão na RMBH[19], quase o dobro da média nacional.

O artigo 12 do Acordo de Paris[20] afirma que "As Partes devem cooperar para tomar medidas, entre outras, para garantir o acesso '*público à informação sobre as mudanças climáticas*' [...]" (tradução e grifo nosso) e evitarem o advento das notícias falsas e da desinformação, que, juntas, são o maior problema global nos próximos dois anos[21]. O que se nota é que a transparência nos municípios da RMBH é deficitária e viola a Legislação, comprometendo o direito à informação ambiental.

O levantamento aponta para a hipótese de que os municípios com maior capacidade estatal para lidar com as mudanças climáticas, como Belo Horizonte, prestam informações de maneira mais precisa. Os municípios menos estruturados, com menor presença de instrumentos para lidarem com as mudanças climáticas, prestaram informações distintas. Corroborando a hipótese de Michener e Nichter (2020), se confirma a suspeita de que as políticas de transparência frequentemente são de fachada.

1. Recomendações para lidar com tal problema
    - Realização de força-tarefa por parte dos órgãos de comando e controle para que os municípios se integrem ao sistema unificado, o FalaBR.
    - Cumprimento, por parte de Municípios, dos princípios do Governo aberto, dispondo de informações de maneira ativa.

17 O ICM é o principal indicador de monitoramento do Programa 2318 - Gestão de Riscos e Desastres no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, com objetivo de mensurar a melhoria da capacidade municipal em ações de gestão de riscos e desastres. São três dimensões de variáveis: I - Instrumento de Planejamento e Gestão; II – Coordenação Intersetorial e Capacidades; e III – Políticas, Programas e Ações.

18 São considerados municípios Prioritários aqueles mais suscetíveis à ocorrências de deslizamentos, enxurradas e inundações a serem priorizados nas ações da União em gestão de risco e de desastres.

19 Análise feita pelo autor, a partir dos dados contidos na base de dados do Governo Federal. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Indicador de Capacidade Municipal (ICM). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm>. Acesso em: 25 nov. 2025.

20 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Acordo de Paris*. Paris: 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

21 O relatório "Risco Global 2025" do Fórum Econômico Mundial destacou que a falta de informação e a desinformação, juntas, são o maior risco à sociedade nos próximos dois anos, em todo o mundo.

- Criação de arranjos institucionais com a participação de diferentes atores, como Comitês e Fóruns, com atores de setores diversos, para as cidades que ainda não têm instrumentos.
- Participação dos Municípios em redes de cidades nacionais e internacionais, com apoio e intermediação da Agência Metropolitana.
- Planejamento e gestão de políticas climáticas, entre Municípios e a Agência Metropolitana da RMBH, com base em dados, tal como Índice Mineiro de Vulnerabilidade Climática (IMVC) e o ICM.

2. Belo Horizonte: um mapa do caminho para a ação climática municipal

Barbi (2021) nos alerta que a maioria das cidades que possuem políticas climáticas contam com fóruns ou comitês de mudanças climáticas, instituídos para auxiliar o município a elaborar uma política específica para tratar dessa questão. Esse foi o caso de Belo Horizonte, o único município da RMBH que apresentou tal política, conforme respondido no questionário enviado via LAI. Esse fato destaca a cidade como um caso relevante no cenário metropolitano e brasileiro, devido à sua história de inserção do tema na agenda municipal desde 2006, quando da criação do Comitê Municipal sobre Mudanças Climáticas e Ecoeficiência (CMMCE). No âmbito do CMMCE, a cidade tem se empenhado em construir uma governança climática por meio de instrumentos legais e planos de ação, ainda que enfrente obstáculos significativos, como a baixíssima participação social efetiva (Amaral, Magalhães e Tampieri, 2022).

A Lei Municipal n. 10.175/2011, pioneira no país, instituiu a Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática. Em 2024, a Lei n. 11.793 atualizou a de 2011 e estabeleceu a meta de reduzir em 100% as emissões líquidas de CO2 até 2050. Em 2013, o Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (PREGEE) apresentou a rota da descarbonização do município, tendo sido revisado em 2020[22]. Outro marco é a elaboração dos inventários de emissões[23], que se iniciaram em 2009 e possuem diversas edições, mostrando a fonte e a quantidade de emissões municipais. A Análise de Vulnerabilidade às Mudanças Climáticas[24], elaborada em 2015 com cenários para 2016 e 2030,

22 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Revisão do Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa. *Belo Horizonte*, 23 set. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/revisao-do-plano-de-reducao-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa>. Acesso em: 25 nov. 2025.

23 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Histórico do inventário de emissão de gases de efeito estufa. *Belo Horizonte*, 23 dez. 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/inventario-de-emissao-de-gases-de-efeito-estufa>.Acesso em: 25 nov. 2025.

24 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE; WAYCARBON. *Análise de vulnerabilidade às mudanças climáticas do município de Belo Horizonte: relatório final*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://prefeitura.

tornou-se instrumento de planejamento da cidade, apontando caminhos para a superação das desigualdades cumulativas ora mencionadas. O Plano Local de Ação Climática (PLAC)[25], de 2022, apresenta um consolidado dos demais instrumentos existentes e de planos setoriais, como o de mobilidade urbana, resíduos sólidos, habitação, entre outros.

A Prefeitura criou a Coordenadoria Especial de Mudanças Climáticas[26], ligada ao Gabinete do Prefeito[27], com atribuições diversas, como a de promover a articulação institucional para priorização e implementação da política climática municipal no planejamento de ações e projetos da Prefeitura. Tal coordenadoria pode ser inovadora, uma vez que retira da Secretaria de Meio Ambiente a função da "ação climática" e a eleva ao Gabinete do Prefeito, incluindo, por Lei, a atribuição de "implementar a política climática municipal, em articulação com os órgãos e as entidades do Poder Executivo" (Belo Horizonte, 2025). Em maio de 2025, o município publicou, após meses de diagnóstico, seu Plano Municipal de Arborização Urbana[28], com objetivo de ampliar e conservar a cobertura arbórea urbana de forma planejada, dando destaque à participação social no processo de tomada de decisão.

Coêlho (2016) afirma que a variável proximidade geográfica é um importante fator de análise na abordagem de difusão de políticas públicas. Neste sentido, Belo Horizonte como "cidade modelo" pode ser um centro de difusão para os municípios da região, pela tendência de que governos que estão geograficamente próximos adotem políticas públicas similares aos seus "vizinhos", com o intuito de melhorar a qualidade de vida dos seus próprios residentes (Berry e Berry, 2007). Destaca-se também a capacidade de Belo Horizonte em inovar e manter a agenda climática ativa ao longo dos anos, integrando à sua Política Municipal de Mudanças Climáticas instrumentos como inventários, planos e a inclusão do tema na Lei Orgânica do Município, no artigo 186, que prevê que na promoção do desenvolvimento urbano, observar-se-á (IX) a necessidade de enfrentamento às mudanças climáticas.

pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/2025/estudo_vulnerabilidade_ambiental.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

25 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE; ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. *Plano Local de Ação Climática de Belo Horizonte (PLAC-BH)*. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/placfinal.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

26 Instituída pela Lei Municipal nº 11.801, de 2 de janeiro de 2025 (art. 16, inciso III).

27 BRASIL. Decreto nº 18.948, de 29 de janeiro de 2025. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/455455>. Acesso em: 25 nov. 2025.

28 PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Plano Municipal de Arborização Urbana – PMAU*. Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/2025/pmaunovo.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

Reconhecendo as críticas quanto à representatividade da sociedade civil no planejamento, gestão, monitoramento e revisão destes instrumentos, a cidade demonstra um esforço contínuo em alinhar suas ações com acordos internacionais, como o Acordo de Paris, e em abordar a justiça climática ao reconhecer que os impactos afetam desproporcionalmente populações vulneráveis e territórios marginalizados.

Referências

AMARAL, Marcelo Cintra do; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TAMPIERI, Guilherme Lara Camargos. O planejamento urbano e a mudança climática: contradições e desafios, entre capturas e potencialidades. In: XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 2022, Blumenau. *Livro de resumos*. Blumenau: FURB, 2022. Disponível em: <https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2022/12/livro_resumos_enanpur-2022.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

BARBI, Fabiana. Governando as mudanças climáticas no nível local: riscos e respostas políticas. 2014. 282 F. Tese (Doutorado em Ambiente e Sociedade) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

BARBI, Fabiana; REI, Fernando Cardozo Fernandes. Mudanças climáticas e agenda de adaptação nas cidades brasileiras. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, v. 12, n. 1, p. 1-34, 2021.

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: P. SABATIER (Org). *Theories of the Policy Process*, 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007, p. 223-260.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. Decreto nº 18.948, de 29 de janeiro 2025. Disponível em: <https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/455455>. Acesso em: 25 nov. 2025.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures. 2013. Working paper (MERIT Working Papers, n. 2013-053). United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), Maastricht, 2013.

COÊLHO, Denilson B. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; COÊLHO, Denilson Bandeira; DA SILVA, Sidney Jard (org). *Difusão de políticas públicas*. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC, 2016, p. 35-64.

DI GIULIO, Gabriela Marques *et al*. Advancing Adaptation of Highly Heterogeneous Urban Contexts for Improved Distributive Climate Justice: An Analysis of Specific and Generic Adaptive Capacities of Brazilian Cities. *Sustainable Cities and Society*, p. 106665, 2025. DOI: 10.1016/j.scs.2025.106665.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: UFRGS, 2021.

HEIDRICH, Oliver *et al*. National Climate Policies Across Europe and Their Impacts on Cities Strategies. *Journal of Environmental Management*, v. 168, p. 36-45, 2016.

IPCC. Summary for Policymakers. In: MASSON-DELMOTTE, V.; ZHAI, P.; PIRANI, A.; CONNORS, S. L.; PÉAN, C.; BERGER, S.; CAUD, N.; CHEN, Y.; GOLDFARB, L.; GOMIS, M. I.; HUANG, M.; LEITZELL, K.; LONNOY, E.; MATTHEWS, J. B. R.; MAYCOCK, T. K.; WATERFIELD, T.; YELEKÇI, O.; YU, R.; ZHOU, B., eds. *Climate Change 2021:* The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_Stand_Alone.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

IPCC. IPCC Sixth Assessment Report: Impacts, Adaptation and Vulnerability. IPCC, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 25 nov. 2025.

MICHENER, Gregory; NICHTER, Simeon. Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros. *Working paper* (Diagnóstico LAI municipal) apresentado à Controladoria Geral da União, dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-11-docs/diagnostico-lai-municipal-determinantes-michener_nichter-fgv-ptp.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

ONU. Acordo de Paris sobre o Clima. Paris: Organização das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/88191-acordo-de-paris-sobre-o-clima>. Acesso em: 24 nov. 2025.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Horizonte do desejo:* instabilidade, fracasso coletivo e inércia social. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA, Roseane Grossi; JÚNIOR, Valdir Machado Valadão. Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico. *APGS –Administração Pública e Gestão Social*, v. 14, n. 4, 2022.

TURNBULL, Jocelyn *et al*. IG³IS Urban Greenhouse Gas Emission Observation and Monitoring Good Research Practice Guidelines (GAW Report n. 275). Genebra: World Meteorological Organization and Empa, 2022. Disponível em: <https://urban-climate.org/wp-content/uploads/2024/06/GAW_275_en.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

UN-HABITAT. World Cities Report 2024: Cities and Climate Action. Nairobi: UN-Habitat, 2024. Disponível em: <https://unhabitat.org/world-cities-report-2024-cities-and-climate-action>. Acesso em: 25 nov. 2025.

UN WOMEN. Implementation of Gender-Responsive Climate Action in the Context of Sustainable Development. Report of the Expert Group Meeting. Bonn: UN Women, 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/files/gender_and_climate_change/application/pdf/egmreport.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

YAMIN, Farhana; DEPLEDGE, Joanna. The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Da aspiração à ação: implementando a igualdade de gênero no âmbito municipal como parte de uma política externa feminista auditável

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a05

Verônica Moreira dos Santos Pires[1]

Resumo executivo

A busca pela igualdade de gênero, consagrada no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 5, enfrenta um persistente abismo entre as ambiciosas metas globais e a sua efetiva implementação. O Global Gender Gap Report 2025 evidencia um progresso lento, estimando que serão necessários 123 anos para alcançar a paridade total (WEF, 2025, p. 5). Diante do exposto e das pesquisas realizadas, este *Policy Brief* parte da seguinte premissa: a transformação real e duradoura se inicia no âmbito municipal. Nesse sentido, traduzindo as diretrizes das Políticas Externas Feministas (PEFs) para a escala local, o presente estudo não apenas atualiza os dados como traz recomendações e propostas de implementação focadas nos municípios, aqui entendidos como motores da mudança. As propostas incluem a criação de sistemas de monitoramento de violência de gênero, a valorização do trabalho de cuidado por meio de serviços públicos, a capacitação de servidores em gênero e interseccionalidade, bem como a criação de orçamentos sensíveis ao gênero. O impacto potencial é a aceleração do progresso rumo à igualdade, a construção de comunidades mais resilientes e a garantia de que os benefícios do desenvolvimento alcancem a todos, fortalecendo a democracia na sua base.

1 Verônica M. S. Pires é doutora em História Comparada (PPGHC/UFRJ), *alumna* do U.S. Department of State (U.S. DoS.) e *former fellow* na University of Massachusetts (UMass Amherst). No momento, atua como professora e coordenadora do curso de Relações Internacionais da Universidade Veiga de Almeida (UVA/RJ), e como pesquisadora do InterAgency Institute (IA) e do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI/FUNAG), vinculado ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Introdução

A agenda global para a igualdade de gênero, impulsionada por marcos como a Agenda 2030, tem ganhado tração com a adoção das Políticas Externas Feministas (PEFs) por um número crescente de países. Essas políticas propõem uma reformulação das relações internacionais, buscando desmantelar estruturas de desigualdade. No entanto, a pesquisa realizada demonstra uma lacuna de implementação crítica, qual seja: o abismo entre o discurso e a prática. Dito de outra forma, a mera adoção de rótulos feministas ou a criação de arcabouços legais audaciosos não garantem, por si só, uma transformação substantiva.

À luz dessa problemática, o que se defende no documento em tela é que a superação dessa lacuna passa, fundamentalmente, pela municipalização das ações. Pois é no espaço do município, onde a vida cotidiana se desenrola e as políticas públicas tocam diretamente os cidadãos e cidadãs, que a governança da igualdade de gênero tende a se tornar concreta e eficaz. Ainda sob essa ótica, é preciso notabilizar que a proximidade com a população é um dos diferenciais dos governos locais, uma vez que favorece o desenho, a implementação e o monitoramento de políticas que respondam às necessidades reais e específicas de suas comunidades, transformando diretrizes abstratas em resultados tangíveis.

Essa conexão entre política externa e ação municipal não é fortuita. Trata-se de um pilar para importantes teorias que sustentam as PEFs. Por assim dizer, as teorias feministas de Relações Internacionais, base das PEFs, em geral rejeitam a separação artificial entre as esferas internacional e doméstica, argumentando que a segurança e a igualdade são construídas a partir das experiências vividas nos níveis locais, espaço no qual os indivíduos não estão diluídos na multidão (Philipson e Velasco, 2022). Nesse sentido, a efetividade de uma PEF é medida por sua capacidade de ser localizada, ou seja, de ser traduzida e adaptada às realidades concretas dos municípios, um processo que a literatura de RI denomina *norm localization* (Acharya, 2004). E é essa localização que permite superar o conhecido *gap* de implementação entre os compromissos globais e a mudança real. A título de ilustração, um país como o Brasil, considerando suas realidades regionais, não conseguiria implementar uma Política Externa Feminista utilizando índices nacionais generalizantes, pois essa iniciativa seria facilmente associada ao conceito de *gender washing*, uma vez que mascararia as flagrantes desigualdades regionais no que tange, entre outras frentes, à busca pela paridade de gênero, conforme prevê o ODS 5. Portanto, a premissa da municipalidade como base para a construção de uma Política Externa Feminista não representa um desvio, mas um teste decisivo da coerência e do impacto de uma política externa que se

pretende transformadora, alinhando-se ao crescente Movimento Feminista Municipal Global que vê as cidades como o lócus fundamental da mudança (UCLG, 2025).

Análise

Os dados globais pintam um quadro desafiador. O Global Gender Gap Report 2025, do Fórum Econômico Mundial, aponta que a paridade de gênero global atingiu apenas 68,8%, um avanço marginal que projeta a superação da desigualdade para daqui a mais de um século. A clivagem Norte-Sul é acentuada, com as economias de alta renda consistentemente superando as de renda média e baixa. No mercado de trabalho, a desigualdade perdura: globalmente, apenas 46% das mulheres estavam empregadas em 2024, em comparação com 70% dos homens. Além disso, elas ganhavam, em média, 22,6% menos do que seus pares do gênero masculino (WEF, 2025)

Dadas essas circunstâncias, seguem alguns importantes obstáculos que dificultam o avanço da igualdade de gênero, muitos dos quais se manifestam agudamente no nível local:

Quadro 1 – Obstáculos sistêmicos à igualdade de gênero no âmbito municipal/global

Obstáculo sistêmico	Manifestação no nível municipal
Instrumentalização do Feminismo	Políticas de gênero são usadas para ganhos de imagem, sem alocação de recursos ou mudanças estruturais, como a criação de Secretarias da Mulher sem orçamento.
Ineficácia de cotas	A prática de candidaturas *laranja* em eleições municipais tem minado a representação política feminina, mantendo as estruturas de poder inalteradas.
Invisibilidade do trabalho de cuidado	A sobrecarga de trabalho doméstico e de cuidado não remunerado, a qual limita a participação econômica e política das mulheres, se mostra um problema agravado pela carência de creches e serviços de apoio locais.
Resistência burocrática	A falta de conhecimento e a resistência de servidores municipais em incorporar a perspectiva de gênero e a interseccionalidade na formulação de políticas segue perpetuando a exclusão.

Fonte: IBGE, 2024; Mendes, 2020; CNM, 2024; IPEA, 2025; TCU, 2025; TCU 2023; Aguiar, 2025.

Diante dos pontos acima mobilizados e da real possibilidade de levantamento de dados que individualizem cada município, considera-se que com uma estratégia deliberada e bem financiada no nível local, as metas globais de igualdade de gênero podem deixar de ser aspirações distantes.

Recomendações

Para traduzir as diretrizes globais em avanços locais, os poderes municipais devem adotar uma abordagem pragmática e estruturada. Por essa razão, as recomendações a seguir estão desenhadas para serem implementadas, com foco em ações concretas e mensuráveis, no âmbito exclusivo dos municípios.

A primeira prioridade é *fortalecer a participação política feminina,* indo além das cotas formais. É necessário implementar mecanismos de fiscalização rigorosos para garantir a participação efetiva das mulheres na política local, combatendo fraudes como as candidaturas *laranja* e promovendo a formação de novas lideranças por meio de programas de mentoria e de capacitação.

Em Bogotá, Colômbia, por exemplo, o programa Bogotá 50/50 (2021-2023), uma iniciativa da prefeitura em parceria com a sociedade civil, treinou mais de 4.000 mulheres para a atuação política e criou um sistema de monitoramento trimestral da participação feminina. Focada em capacitação e fiscalização, Bogotá apostou na alocação de recursos e na criação de mecanismos institucionais direcionados como estratégias. Para além das mais de 4.000 mulheres treinadas em formação política através da Clínica Política, bancadas de mulheres foram criadas nas Juntas Administrativas Locais de 18 das 20 localidades de Bogotá, uma Mesa Distrital Multipartidária de Gênero foi estabelecida, um sistema de monitoramento trimestral foi implementado com publicação de dados sobre participação feminina, e o cumprimento substancial das metas foi confirmado por avaliação independente da Open Government Partnership (Urrea, 2025).

Paralelamente, é fundamental *combater a violência política de gênero*, criando canais de denúncia e protocolos de resposta sob os cuidados da Câmara Municipal e da Prefeitura. Essas estruturas devem proteger candidatas e detentoras de mandato, assegurando um ambiente político seguro e democrático.

No Equador, um programa implementado entre 2021 e 2024, com foco em mulheres rurais e indígenas, ilustra a eficácia de um modelo integrado: combinou a capacitação de mais de 110 mulheres para identificar e denunciar a violência, com a criação de três observatórios locais de monitoramento e a elaboração de um protocolo de ação, resultando em 14 casos formalmente reportados em municípios remotos. (UN Women, 2024). O fato de que 14

casos foram formalmente reportados é a evidência mais forte. Em comunidades nas quais a violência é normalizada e o acesso à justiça é quase nulo, cada denúncia representa uma quebra de silêncio e uma demonstração de confiança no sistema criado. Dito de outra forma, o sucesso não é o número 14, mas o fato de que o canal funcionou e foi utilizado.

Outra dimensão capital é *reconhecer e valorizar o trabalho de cuidado*. Pensando nisso, os municípios devem desenvolver políticas que reconheçam o valor econômico e social do trabalho reprodutivo, como a criação e/ou expansão da rede de creches, de centros de convivência para idosos e de lavanderias comunitárias. Busca-se aqui liberar parte do tempo das mulheres para participação econômica e política plena.

Ainda olhando para a América Latina e novamente destacando a cidade de Bogotá, capital da Colômbia, o Programa Bloco de Cuidados merece ser analisado, pois é tratado como um exemplo paradigmático de política municipal (Guevara-Aladino, 2024). Através de seus 20 "Quarteirões de Cuidado" (*Manzanas del Cuidado*), em operação até 2023, a cidade levou serviços essenciais para perto das cuidadoras, que dedicavam, em média, 13,8 horas diárias ao trabalho não remunerado (Guevara-Aladino, 2024, p. 1113). Ao oferecer, a uma distância de 15 a 20 minutos de caminhada, desde lavanderias comunitárias até programas de formação para o emprego e conclusão do equivalente ao nosso ensino médio, o sistema beneficiou mais de 233 mil mulheres, liberando seu tempo e promovendo autonomia econômica (Guevara-Aladino, 2024, p. 1114). De forma complementar, o Sistema Nacional Integrado de Cuidados do Uruguai, instituído em 2015 e pioneiro na região, demonstra em estudo de 2025 que, embora a liberação do tempo seja determinante para a autonomia econômica, ela não se traduz automaticamente em maior participação política (Goyeneche, 2025). Infere-se, portanto, que as políticas de cuidado criam condições favoráveis para o engajamento cívico, mas precisam ser acompanhadas de outras ações para que as mulheres ocupem efetivamente os espaços de decisão e de liderança.

A *implementação da interseccionalidade nas políticas públicas* é igualmente essencial. Todas as políticas municipais de gênero, sejam elas de saúde, educação, urbanismo ou de segurança, devem considerar as necessidades de diferentes grupos de mulheres, especialmente as mais marginalizadas, como mulheres negras, indígenas, LGBTQIAP+ e com deficiência. Para tanto, é preciso criar comitês consultivos com representação diversa.

Nova York desenvolveu uma forma de institucionalizar a interseccionalidade em nível municipal. Através de sua Comissão de Equidade de Gênero (CGE), a cidade adota uma abordagem, a qual reconhece que raça, gênero e outros marcadores estão interconectados. Em seu relatório anual de 2024, a comissão detalha uma série de políticas direcionadas a grupos específicos, demonstrando a aplicação prática do conceito. Entre as iniciativas, destacam-se os novos investimentos nos Pride Health Centers, que oferecem cuidados de saúde e de afirmação de gênero para a comunidade LGBTQIAP+; criam painéis de discussão sobre os desafios enfrentados por mulheres negras no ambiente de trabalho, como a disparidade salarial; e formam de uma força-tarefa sobre cuidado infantil envolvendo especialistas em questões enfrentadas por imigrantes (NYC CGE, 2025). Ao criar programas e alocar recursos com base nas necessidades específicas de diferentes grupos, Nova York demonstra como uma administração municipal pode ir além de uma abordagem de gênero monolítica e começar a construir políticas públicas verdadeiramente interseccionais.

Não menos importante, para que essas políticas sejam efetivas, é *capacitar o funcionalismo público* de forma contínua. Programas de letramento em gênero e interseccionalidade precisam ser obrigatórios para todos os servidores municipais, desde a linha de frente do atendimento até os cargos de decisão, garantindo que a perspectiva de gênero permeie toda a administração.

A cidade de Barcelona, na Espanha, mostra como a capacitação de um único alto funcionário pode desencadear uma transformação sistêmica. Em 2019, o diretor de serviços municipais de limpeza, um setor tradicionalmente masculinizado e com 75% de força de trabalho masculina, participou de um treinamento em perspectiva de gênero. A experiência o levou a iniciar um processo de diagnóstico e ação que se tornou um modelo para a cidade. O plano resultante, implementado em colaboração com empresas terceirizadas e sindicatos, incluiu desde o apoio para que 56 mulheres obtivessem licença para dirigir veículos pesados, um requisito para acessar cargos mais bem remunerados, até a revisão de estruturas salariais e a melhoria de protocolos contra assédio (Change, 2025). Inspirada pelos resultados, a cidade agora está expandindo a abordagem para outros setores de infraestrutura, como iluminação pública e manutenção de esgotos, usando os termos de contratação pública como uma alavanca para redesenhar serviços públicos através de uma lente de gênero.

Por fim, é imperativo garantir financiamento adequado e transparente. Os municípios devem criar e monitorar um *Orçamento Mulher* que detalhe

os recursos alocados para políticas de igualdade de gênero em todas as secretarias, garantindo transparência e controle social por meio de auditorias independentes realizadas pelos Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher.

Seguindo com a cidade de Barcelona, no que tange ao financiamento e à transparência no uso dos recursos, o destino dos € 3,8 bilhões (orçamento de 2024) pode ser conferido no Relatório de Impacto de Gênero, documento que avalia como o orçamento municipal afeta a igualdade de gênero. A metodologia da cidade analisa a despesa de pessoal, identifica quais programas de gastos exacerbam ou reduzem a lacuna de gênero e promove correções orçamentárias para fomentar a igualdade. No mais, para garantir a transparência e permitir o controle social, a prefeitura disponibiliza não apenas o relatório completo, mas também as bases de dados do orçamento em formatos abertos (CSV e XLSX) (Ajuntament de Barcelona, 2024). Essa prática de publicar anualmente uma avaliação de impacto de gênero, juntamente com os dados brutos, transforma o orçamento em uma ferramenta auditável e demonstra um compromisso com a prestação de contas, permitindo que cidadãos e organizações fiscalizem como os recursos públicos estão sendo utilizados para promover a equidade de gênero.

Propostas para implementação da política

A implementação eficaz requer um plano de ação claro, com agentes definidos, recursos alocados e metas tanto exequíveis quanto mensuráveis. Em vista disso, abaixo, o leitor encontrará propostas detalhadas para cada recomendação, lembrando que estão circunscritas ao contexto municipal.

Quadro 2 – Matriz de implementação local para um efetivo posicionamento global

Recomendação	Ações para implementação
Fortalecer a participação política	**Agentes:** Justiça Eleitoral (zona local), Câmaras Municipais, Partidos Políticos, Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher (CMDM). **Ações:** I. A Câmara Municipal, em parceria com o CMDM, deve criar um observatório para monitorar a aplicação dos recursos do fundo eleitoral para candidaturas femininas. II. Promover programas de mentoria e formação política para mulheres, em parceria com universidades e ONGs locais.
Combater a violência política	**Agentes:** Câmara Municipal, Guarda Civil Municipal, Secretaria de Segurança Pública, CMDM. **Ações: I.** Desenvolver um fluxo de atendimento unificado para denúncias, com apoio psicológico e jurídico, gerido pela Procuradoria da Mulher na Câmara Municipal. II. Realizar campanhas de conscientização anuais sobre o que constitui violência política de gênero.
Valorizar o trabalho de cuidado	**Agentes:** Secretarias de Assistência Social, Educação e Planejamento Urbano. **Ações: I.** Mapear a demanda por creches por bairro e criar um plano de expansão plurianual com metas claras. II. Lançar projetos-piloto de cozinhas solidárias e lavanderias comunitárias em bairros de maior vulnerabilidade.
Implementar a interseccionalidade	**Agentes:** Todas as Secretarias, com coordenação da Secretaria da Mulher ou órgão equivalente. **Ações: I.** Exigir que todos os novos projetos e políticas públicas municipais incluam uma análise de impacto de gênero, raça e outros tantos marcadores tão importantes quanto. II. Criar comitês consultivos com representantes de diversos movimentos sociais (negro, LGBTQIA+, pessoas com deficiência) para avaliar as políticas.

Recomendação	Ações para implementação
Capacitar o funcionalismo	**Agentes:** Escola de Governo Municipal, Secretaria de Gestão de Pessoas. **Ações:** I. Tornar o aprimoramento do conhecimento em gênero e da interseccionalidade obrigatório para todos os novos servidores e para promoção na carreira. II. Desenvolver guias práticos para diferentes áreas (saúde, educação, segurança) sobre como aplicar a perspectiva de gênero no atendimento.
Garantir financiamento	**Agentes:** Secretaria da Fazenda, Secretaria de Planejamento, Câmara Municipal. **Ações:** I. Publicar anualmente o *Orçamento Mulher* em um portal de transparência de fácil acesso. II. O CMDM deve receber autonomia e recursos para realizar auditorias independentes da execução orçamentária.

Fonte: Elaboração própria com base em: TCU, 2025; CEPAL, 2021; IBAM, 2015; Brasil, 2024; Brasil, 2019.

Conclusão

Retomando e reforçando a premissa do presente *Policy Brief*, a transformação da governança global da igualdade de gênero em realidade vivida depende da ação deliberada e estratégica no nível local. Os municípios não são simples executores de políticas, mas os protagonistas da mudança. Ao adotar as recomendações e propostas aqui delineadas, os governos municipais podem superar a lacuna de implementação, combater as desigualdades estruturais e construir sociedades verdadeiramente justas e equitativas. A tarefa é monumental, mas a urgência é inadiável. Investir na igualdade de gênero no âmbito municipal é investir no fortalecimento da democracia, na resiliência da comunidade e em um futuro sustentável para todos.

Referências

ACHARYA, Amitav. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. *International Organization*, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/how-ideas-spread-whose-norms-matter-norm-localization-and-institutional-change-in-asian-regionalism/7C6449C7612BC9AEE0C574C4CD9E7B63>. Acesso em: 27 nov. 2025.

AGGESTAM, Karin; TRUE, Jacqui. The Advancement of Feminist Foreign Policy Analysis. In: AGGESTAM, Karin; TRUE, Jacqui (Orgs.). *Feminist Foreign Policy Analysis:* A New Subfield. Bristol: Bristol University Press, 2025, p. 228-288.

AGUIAR, Bruna Soares de. *Política Externa Feminista como branding governista:* há congruência entre normas institucionais e práticas de cooperação? Curitiba: Appris, 2025.

CRENSHAW, Kimberlé Williams. Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color. In: PLATERO, Raquel (Ed.). *Intersecciones*: cuerpos y sexualidades en la encrucijada. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2012, p. 87-122.

GOYENECHE, Guadalupe *et al*. *Transforming Gender Norms Through Uruguay's National Integrated Care System*. ALIGN/CIEDUR, mar. 2025. Disponível em: <https://www.alignplatform.org/sites/default/files/2025-07/ciedur_uruguay_report_-_english.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

GUEVARA-ALADINO, Paula *et al*. Urban Care for Unpaid Caregivers: Community Voices in the Care Block Program, in Bogotá, Colombia. *Journal of Urban Health*, v. 101, n. 6, p. 1113–1127, 24 set. 2024. Disponível em: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11652459/>. Acesso em: 4 dez. 2025.

HOW Barcelona is Mainstreaming Equality in Waste Management. Cities for Gender-Responsive Public Services. *Change*, jul. 2025. Disponível em: <https://www.citieschange.org/updates/how-barcelona-is-mainstreaming-equality-in-waste-management/>. Acesso em: 4 dez. 2025.

ILO. Women and the economy: 30 years after the Beijin Declaration. *International Labour Organization*, 2025. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/women-and-economy-30-years-after-beijing-declaration>. Acesso em: 9 jun. 2025.

LUGONES, María. Colonialidad y género. In: MIGNOLO, Walter (Comp.). *Género y descolonialidad*. Buenos Aires: Del Signo, 2008, p. 13-54.

MIGNOLO, Walter. ¿Quáles son los temas de género y (des)colonialidad? In: MIGNOLO, Walter (Comp.). *Género y descolonialidad*. Buenos Aires: Del Signo, 2008, p. 7-12.

NYC CGE. *Advancing Gender Equity: A Collaborative Path Forward – 2024 Annual Report*. Commission on Gender Equity, abr. 2025. Disponível em: <https://www.nyc.gov/assets/genderequity/downloads/pdf/2024-CGE-Annual-Report.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

PHILIPSON, Daniela; VELASCO, Ana. Feminist Foreign Policy: A Bridge Between the Global and Local. *Yale Journal of International Affairs*, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://www.yalejournal.org/publications/feminist-foreign-policy-a-bridge-between-the-global-and-local>. Acesso em: 27 nov. 2025.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE BARCELONA (Ajuntament de Barcelona). *Informe d'impacte de gènere del pressupost 2024*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 2024. 94 p. Disponível em: <https://ajuntament.barcelona.cat/pressupostos2024/docs/2024/IIG%20Pressupost%202024_BM_ECTs.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

ROEHE, Hanna R.; CAMPOS, Carmen Hein de. Violência política de gênero: a experiência do Brasil e da Bolívia. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, v. 8, n. 2, 2023. Disponível em: <https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/CONPEDI-16_432f4f3b3a100cd83942a080e844ff8a>. Acesso em: 10 set. 2025.

THOMPSON, Lyric; CLEMENT, Rachel. Defining Feminist Foreign Policy: a 2021 update. *International Center for Research on Women (ICRW)*, 2021. Disponível em: <https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/>. Acesso em: 9 jun. 2025.

UCLG. Towards a Global Feminist Municipal Movement – Key Contributions of the Local and Regional Governments Constituency of thr Generation Equality Forum. *United Cities and Local Governments*, jun. 2025. Disponível em: <https://uclg.org/wp-content/uploads/2025/06/Report_-Towards-a-global-feminist-municiapl-movement.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2025.

URREA, Javier. *End of Commitment Report – Bogota 50/50: Route to Gender Parity in Bogota's Open Government*. *Open Government Partnership*, 27 ago. 2025. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/documents/end-of-commitment-report-bogota-50-50-route-to-gender-parity-in-bogotas-open-government/>. Acesso em: 27 nov. 2025.

WBG. Women, Business and the Law 2024. *World Bank Group*, 2024a. Disponível em: <https://wbl.worldbank.org/en/wbl>. Acesso em: 10 set. 2025.

WBG. World Bank Group Gender Strategy 2024 – 2030: Implementation Plan. *World Bank Group*, 2024b. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/gender/brief/gender-strategy-update-2024-30-accelerating-equality-and-empowerment-for-all>. Acesso em: 15 jul. 2025.

WEF. Global Gender Gap Report 2025. *World Economic Forum*, 11 jun. 2025. Disponível em: <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2025/>. Acesso em: 15 jul. 2025.

Diretrizes para o fortalecimento da governança fundiária em investimentos agrícolas estrangeiros

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a06

Julia Rensi[1]

Resumo executivo

A nova fase dos investimentos chineses no complexo soja-carne do Brasil, marcada pela transição da aquisição de terras para projetos de infraestrutura e logística (como portos, ferrovias e instalações de armazenagem), está reconfigurando as relações de poder e o controle territorial no agronegócio. Ao priorizar a infraestrutura, esses investimentos não apenas ampliam a integração produtiva e melhoram a conectividade regional, como também aceleram o fluxo de *commodities* para os mercados globais, gerando benefícios econômicos de curto prazo ao mesmo tempo em que aprofundam a dependência estrutural do Brasil como exportador de produtos primários.

À luz dos marcos globais de governança da terra, incluindo as Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra (VGGT) (FAO, 2012, revisadas em 2022) e os Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura e nos Sistemas Alimentares (CFS, 2014), torna-se evidente que os investimentos chineses frequentemente operam nas margens dos padrões relacionados à transparência, à consulta prévia e à proteção dos direitos territoriais e das comunidades locais.

O desafio central para o Brasil é, portanto, alinhar sua estratégia de infraestrutura e desenvolvimento às normas internacionais, assegurando que projetos liderados por capital estrangeiro, sejam eles conduzidos por empresas estatais ou privadas, incorporem salvaguardas sociais e ambientais robustas.

1 Pesquisadora voluntária do IPRI. Doutoranda em Ciência Política pela UFPE, com estágio doutoral (PDSE/CAPES) na University of York.

1. Contexto e problema de política

Desde o final dos anos 2000, a China tornou-se o principal destino das exportações agrícolas brasileiras e uma fonte crescente de investimento no setor. Essa presença evoluiu em três fases:

1. *Aquisições de terras (2008-2013)*, marcadas por resistência política e restrições legais à compra de imóveis rurais por estrangeiros (Parecer AGU LA-01/2010).
2. *Fusões e aquisições (2014-2020)*, exemplificadas pela incorporação da Nidera e da Noble Agri pela COFCO.
3. *Infraestrutura e logística (2020–2025)*, com ênfase em corredores ferroviários, portos e armazéns.

Essa nova etapa – discutida por Wesz Jr., Escher e Fares (2023) e Rensi e Fares (2025) – amplia a dimensão política dos investimentos, pois envolve múltiplos níveis de governo e impacta diretamente o ordenamento territorial.

Contudo, a ausência de um marco nacional de governança transparente e compatível com os padrões internacionais amplia os riscos socioambientais e regulatórios gerados pela expansão da infraestrutura, incluindo dinâmicas de concentração e conflitos historicamente associados à grilagem de terras no Sul Global.

2. Marco internacional e políticas relevantes

Instrumento/ Organização	Ano	Objetivo	Relevância para o caso brasileiro
Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (FAO/CFS)	2012, rev. 2022	Garantir direitos fundiários legítimos e acesso equitativo à terra, florestas e pescas.	Fornece padrão de referência para políticas fundiárias e concessões de uso; o Brasil é signatário, mas sem plano nacional de implementação.
Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems RAI (CFS)	2014	Promover investimentos que respeitem direitos de posse e meios de subsistência.	Base normativa para avaliar investimentos estrangeiros no agronegócio, inclusive infraestrutura associada.

Instrumento/ Organização	Ano	Objetivo	Relevância para o caso brasileiro
Principles for Responsible Agricultural Investment PRAI (Banco Mundial, FAO, IFAD, UNCTAD)[2]	2010	Prevenir impactos negativos de grandes aquisições de terras.	Antecedeu *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*; ainda usado por bancos multilaterais.
Land and Governance Assessment Framework LGAF (Banco Mundial)	Atualizado 2023	Ferramenta para medir transparência e segurança fundiária.	Pode subsidiar diagnósticos sobre controle de terras por empresas estrangeiras.
LANDex Global Index (ILC)	2021-atual	Indicadores participativos de governança de terras.	Instrumento para monitorar implementação dos VGGT.
Princípios do Equador (Instituições Financeiras)	2003, rev. 2020 (EP4)	Fornecer uma estrutura para identificar e gerenciar riscos ambientais e sociais no financiamento de projetos.	Servir como referência para a avaliação de riscos ambientais e sociais em projetos de infraestrutura e agronegócio de grande escala financiados por bancos internacionais no Brasil.
Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos (UNGPs)	2011	Estabelecer normas sobre os deveres do Estado e as responsabilidades das empresas em matéria de direitos humanos.	Oferecer uma base normativa para avaliar a conduta corporativa em investimentos no agronegócio e em infraestrutura, particularmente no que diz respeito aos direitos fundiários e aos impactos nas comunidades.

Fonte: Elaboração própria.

Esses documentos compõem o núcleo da governança global emergente da terra, que busca equilibrar segurança alimentar, soberania territorial e investimentos agrícolas. No entanto, sua natureza voluntária limita a capacidade de *enforcement*, deixando lacunas normativas exploradas por grandes investidores transnacionais – inclusive estatais chineses.

2 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); International Fund for Agricultural Development (IFAD); United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

3. Análise de políticas e lacunas

3.1. Governança fundiária e controle de terras

Apesar dos avanços no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e na regularização fundiária, o Brasil carece de integração entre o registro de propriedades, o licenciamento ambiental e as concessões de infraestrutura, e as competências permanecem fragmentadas entre o MDA, o INCRA, o MAPA, a FUNAI, o ICMBio[3], bem como entre autoridades estaduais e municipais. Essa fragmentação favorece a sobreposição de títulos de terra, disputas entre regimes formais, informais e tradicionais de posse (comunidades quilombolas, povos indígenas e comunidades extrativistas) e a expansão de cadeias produtivas associadas à grilagem de terras e ao desmatamento.

De forma importante, essa desarticulação institucional afeta diretamente o planejamento e a implementação da infraestrutura: sem uma governança fundiária e ambiental coordenada, projetos como estradas, portos e polos logísticos ficam sujeitos a contestações jurídicas, conflitos sociais e não conformidades ambientais, o que pode atrasar ou comprometer a efetividade dos investimentos em infraestrutura agrícola.

Essa parceria pode facilitar a troca de conhecimentos e inovações, como a transferência de maquinário adaptado à agricultura de pequena escala e o codesenvolvimento de biofertilizantes, fortalecendo o desenvolvimento rural e contribuindo para a sustentabilidade econômica e social das comunidades agrícolas.

3.2. Controle de terras através de fusões e aquisições

A mudança da estratégia de entrada do capital internacional – da compra direta de terras para fusões e aquisições – evidencia uma lacuna na política fundiária brasileira, pois essas operações ocorrem fora do alcance dos marcos nacionais de controle territorial, ficando restritas à análise concorrencial do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Assim, a ausência de mecanismos para monitorar aquisições corporativas que implicam controle indireto de terras contraria as diretrizes VGGT, que destacam a necessidade de

3 O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

fortalecer instituições e garantir que investimentos – inclusive estrangeiros – não comprometam direitos de soberania territorial e governança responsável.

3.3. Investimentos chineses e infraestrutura agrícola

Projetos como a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FIOL), a Ferrovia Bioceânica, o Porto de Ilhéus e o Terminal de Santos (COFCO) evidenciam a crescente interconexão entre política de transporte e acesso a terras agrícolas. A adaptação das empresas chinesas às regras de concessão brasileiras – e a adoção de padrões como o *Global Reporting Initiative* e o Pacto Global da ONU – mostra abertura à governança, mas a implementação é limitada por deficiências de monitoramento e transparência.

4. Opções de política pública

Opção	Descrição	Vantagens	Limitações
A. Alinhamento Nacional aos VGGT, *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems* e *Principles for Responsible Agricultural Investment*	Criar plano de implementação e monitoramento nacional.	Aumenta transparência e segurança jurídica; fortalece posição internacional do Brasil.	Requer coordenação federativa e enfrentamento de resistências do agronegócio.
B. Mecanismo de *Due Diligence* Fundiária para Investimentos Estrangeiros	Exigir avaliação *ex ante* sobre impactos fundiários e socioambientais em projetos acima de determinado valor.	Mitiga riscos de *land grabbing*; integra dimensões de direitos humanos e ambientais.	Pode elevar custos e atrasar projetos de infraestrutura.
C. Adoção de Padrões Obrigatórios de Transparência em Cadeias de Fornecimento	Tornar compulsório o rastreamento da origem da soja e das terras associadas a concessões.	Reforça *accountability* e reduz desflorestamento indireto.	Depende de interoperabilidade entre bases de dados e fiscalização robusta.
D. Cooperação Sul-Sul em Governança de Terras	Utilizar o diálogo Brasil-China para promover padrões comuns de sustentabilidade e governança.	Aumenta o potencial de aprendizado mútuo e reputação internacional.	Risco de *soft commitments* e baixo *enforcement*.

Fonte: Elaboração própria.

5. Recomendações

1. *Institucionalizar um Marco Nacional de Governança Fundiária baseado nas VGGT*, articulando Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), INCRA e MAPA.

A governança fundiária brasileira enfrenta problemas estruturais que comprometem segurança jurídica, inclusão social e sustentabilidade. Persistem insegurança de posse e sobreposição de direitos, agravadas por bases cadastrais fragmentadas e pouca interoperabilidade entre INCRA, registros cartoriais, CAR e sistemas estaduais. A atuação estatal é limitada pela baixa capacidade de fiscalização, falta de coordenação institucional entre MDA, INCRA, MAPA, Funai, Ibama e entes subnacionais, e por mecanismos insuficientes de mediação de conflitos.

2. *Integrar critérios fundiários aos programas de infraestrutura* (Rotas de Integração Nacional; Novo Programa de Aceleração do Crescimento; Nova Indústria Brasil; Rotas de Integração Sul-Americanas), vinculando concessões a cláusulas sociais e ambientais.

As VGGT exigem que grandes projetos garantam direitos de *tenure*, transparência e proteção de grupos vulneráveis; os CFS-RAI/PRAI destacam que investimentos devem promover sustentabilidade, participação e respeito territorial; e o LGAF reforça a importância de regras claras de uso da terra, coordenação institucional e monitoramento de impactos. Assim, vincular concessões a cláusulas sociais e ambientais alinha os programas de infraestrutura aos padrões internacionais de governança responsável.

3. *Criar uma autoridade de due diligence de investimentos estrangeiros* no âmbito da Casa Civil, com poder de revisar projetos que envolvam terras rurais.

Esta medida reforçará a transparência, participação social e avaliação rigorosa de impactos sociais, ambientais e fundiários. As diretrizes VGGT, RAI, PRAI e LGAF enfatizam a necessidade de análises prévias robustas, governança clara e salvaguardas para assegurar que investimentos contribuam para o desenvolvimento sustentável em vez de gerar conflitos ou assimetrias de poder.

4. *Adotar indicadores LANDex e LGAF* para monitorar transparência e direitos fundiários.

Permitirá o monitoramento transparente, comparável e sistemático dos direitos sobre a terra. Ambos os instrumentos estão alinhados aos princípios

dos VGGT e das iniciativas internacionais de investimento responsável, pois promovem avaliação participativa, identificação de riscos (como insegurança de posse, falta de transparência e fraca capacidade regulatória) e fortalecimento institucional. Integrar esses indicadores ajuda o governo a prevenir conflitos, melhorar a qualidade das políticas fundiárias e assegurar que investimentos – nacionais e estrangeiros – ocorram de forma responsável e sustentável.

5. *Ampliar a cooperação Brasil-China em políticas agrárias sustentáveis, priorizando a agricultura familiar e as tecnologias verdes, em consonância com o acordo entre o MDA e o Ministério da Agricultura e Assuntos Rurais da China (2025).*

A ampliação da cooperação Brasil-China em políticas agrárias sustentáveis, no âmbito do acordo MDA–MARA (2025), alinha-se às VGGT, que recomendam fortalecer pequenos produtores, garantir direitos de *tenure* e promover o uso sustentável dos recursos. Também atende aos CFS-RAI/PRAI, ao priorizar investimentos que gerem benefícios sociais, respeitem direitos territoriais e incorporem tecnologias verdes. Por fim, está em consonância com o LGAF, ao reforçar capacidades institucionais, transparência e governança fundiária responsável. Essa cooperação contribui para o desenvolvimento rural inclusivo e sustentável, especialmente para a agricultura familiar.

6. Considerações finais

A nova fase de investimentos chineses no Brasil, centrada em infraestrutura agrícola, insere-se em uma economia política marcada por dependência e repolitização simultâneas.

Se por um lado ela reforça o papel do país como fornecedor de *commodities*, por outro abre brechas para negociação política e institucional em torno de padrões de governança.

A consolidação de um marco nacional inspirado nas normas globais de posse e uso da terra é condição essencial para transformar esses investimentos em vetores de desenvolvimento sustentável e não em novos ciclos de expropriação territorial.

Referências

BORRAS JR., S.; FRANCO, J. Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change. *Journal of Agrarian Change*, v. 12, n. 1, p. 34–59, 2012.

COMMITTEE ON WORLD FOOD SECURITY (CFS). *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014.

FAO. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012. Atualização 2022.

LANDEX. *Global Land Governance Index*. Rome: International Land Coalition, 2023.

MARRGULIS, M. E.; McKEON, N.; BORRAS JR., S. Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 1-23, 2013.

McMICHAEL, P. Does China's "Going Out" Strategy Prefigure a New Food Regime? *Journal of Peasant Studies*, v. 47, n. 1, p. 116-154, 2020.

RENSI, Julia; FARES, Tomaz Mefano. A nova fase dos investimentos chineses e a economia política da infraestrutura no complexo soja-carne brasileiro. *Cadernos de Política Exterior*, Brasília, ano 11, n. 17, 2025. DOI: https://doi.org/10.61623/cpe.v11n17.a02%E2%81%A0.

WESZ JUNIOR, V.; ESCHER, F.; FARES, T. Why and How is China Reordering the Food Regime? The Brazil-China Soy-Meat Complex and COFCO's Global Strategy in the Southern Cone. *Journal of Peasant Studies*, v. 50, n. 6, p. 1243--1264, 2023.

A imigração irregular no Brasil: como a cooperação internacional tem combatido o contrabando de migrantes

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a07

Felipe de Castro Faustino[1]

Resumo executivo

O presente trabalho tem por objetivo demonstrar como o Brasil se tornou rota da imigração irregular, e como a atuação de órgãos brasileiros em conjunto com a Interpol tem atuado no combate a essa prática por meio da cooperação internacional interagências. A cooperação interagências tem se mostrado um dos métodos mais eficazes no enfrentamento ao contrabando de migrantes; contudo, faz-se necessário a ampliação dessa cooperação. A pesquisa elaborada demonstrou exemplos de violações às normas migratórias brasileiras por parte de migrantes irregulares, na maioria dos casos em conluio com "coiotes". O impacto da ampliação de acessos dos órgãos de controle migratórios aos bancos de dados certamente traria um desestimulo à ação de contrabandistas, bem como de pessoas que planejam realizar a migração irregular. Além disso, a qualificação de agentes de segurança associada a novas tecnologias, como a inteligência artificial, traria resultados positivos para os serviços de identificação e triagem de possíveis migrantes clandestinos em postos de fiscalização imigratórias ou aduaneiras.

Introdução

O problema da imigração irregular em massa tem sido objeto de pauta política na maioria dos países, com destaque para a Europa e América do Norte.

1 Bacharel em Relações Internacionais e Pós-graduado em Direito Internacional e Direitos Humanos pela (PUC-Minas). Atualmente é pesquisador voluntário do IPRI da Fundação Alexandre de Gusmão.

Para além dos problemas acarretados por conta da imigração irregular, outras questões acabam ficando desfocadas pelas autoridades nacionais, como é o caso do contrabando de migrantes. Essa prática é utilizada por criminosos conhecidos por "'coiotes'", que atuam ativamente como atravessadores, auxiliando estrangeiros a furtar-se dos controles fronteiriços.

Esses métodos, que migrantes irregulares utilizam para burlar os trâmites imigratórios em postos de controle, escondem diversos perigos ao quais as pessoas se expõem; dentre os riscos estão a violência física e psicológica por parte dos atravessadores. Para além do fator humano, a questão legal dessas práticas acarreta prejuízos ao serviço imigratório brasileiro, pois ao burlar o controle de fronteiras essas pessoas ilegalmente inseridas em território brasileiro não são reconhecidas por órgãos do Estado, por esse não ter conhecimento da presença dos irregulares.

Com isso, as instituições brasileiras necessitam atualizar-se em questões que envolvam a prática de delitos imigratórios, um fenômeno até então pouco conhecido no contexto geopolítico e social brasileiro, mas que tem se tornado pauta de debates no Congresso Nacional.

Análise

Como ressaltou o Secretário Nacional de Justiça, Jean Keiji Uema: "O refúgio é um instrumento legal para proteger pessoas perseguidas em seus países de origem. Não podemos permitir que ele seja usado para tráfico de pessoas e contrabando de imigrantes" (Brasil, 2024). Nas palavras do Secretário, fica evidente que parte dos migrantes que chegam ao território brasileiro solicitando a condição de refugiado não está verdadeiramente procurando a segurança do *status* migratório, mas sim utilizando do território brasileiro como ponto de passagem para prosseguirem suas trajetórias rumo à América do Norte.

Ao analisar os motivos que levam migrantes a solicitar o refúgio com a intenção de utilizarem o território brasileiro como ponto de partida para outros países, ficou constatado que "coiotes" orientam os migrantes com documentação irregular a requisitarem o refúgio ao serem abordados em algum posto de fiscalização, pois desse modo a Lei de Imigração assegura ao requisitante o direito de permanecer em território brasileiro até que haja decisão sobre o seu pedido.

A Câmara dos Deputados recentemente elaborou um Projeto de Lei que tem por objetivo tornar crime a facilitação da migração irregular (Brasil,

2024). Na esteira desse Projeto de Lei, observamos que o contrabando de migrantes tem se tornado uma atividade lucrativa no Brasil, principalmente após a primeira década do século XXI. Com a política de "braços abertos" que o Brasil adotou para acolher refugiados oriundos do Haiti e Cuba, muitos oportunistas passaram a atuar criminosamente para obterem vantagens ao auxiliar migrantes sem documentos no território.

A partir dos anos seguintes, com conflitos eclodindo na Síria, Sudão e Afeganistão, o Brasil passou também a conceder vistos humanitários para pessoas dessas nacionalidades, o que foi amplamente explorado por "coiotes" que entravam em contato com pessoas ainda no exterior e os orientavam como proceder ao chegarem ao território brasileiro. Um imigrante poderia simplesmente apresentar-se voluntariamente a um posto de controle imigratório, e mesmo sem os documentos que comprovassem a veracidade de sua narrativa, esse não poderia ser inadmitido antes de uma avaliação e decisão sobre o caso pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

Recomendações

É necessário reforçar a fiscalização fronteiriça com a presença de agentes qualificados para identificar casos suspeitos de migração irregular, bem como adequar novas tecnologias como o uso das Inteligências Artificiais em conjunto com câmeras de reconhecimento facial, para auxiliar agentes durante os procedimentos de identificação para os trâmites migratórios. Concomitante a medidas compulsórias, autoridades brasileiras necessitam propor a elaboração de normativas mais claras e objetivas a respeito da emissão de vistos, para que as repartições consulares possam indeferir ou cancelar vistos cujos objetivos da viagem ou trânsito pelo território brasileiro não sejam claros. Esses procedimentos seriam aplicados de modo a evitar que a dispensa do visto de trânsito venha a ser usado de modo inadequado, fazendo com que imigrantes que circulam na área de trânsito dos aeroportos não possam invocar pedidos de refúgios, a fim de facilitar a imigração irregular aos que foram inadmitidos em terceiros Estados.

Propostas para a implementação da política

1. A primeira proposta é, sem dúvida, a disseminação de informações acerca da prática da imigração irregular, apresentando os riscos de utilizar-se de serviços ilegais de atravessadores, e as possíveis sanções administrativas as quais podem ser imputadas aos imigrantes irregulares por utilizarem dessa prática.

2. Ampliar o número de instituições que compõe o Escritório Central Nacional (NCB) da Interpol, retirando o monopólio da polícia federal a esse núcleo, e facilitando assim o compartilhamento de dados relevantes às detecções de crimes de contrabando de migrantes com outros agentes de controle migratório e fronteiriços.

3. Atualizar normas migratórias e qualificar servidores públicos (agentes fronteiriços, policiais e serviços públicos) quanto ao uso de ferramentas tecnológicas para auxiliar na identificação prévia de ingresso de migrantes irregulares, e na repressão de organizações e pessoas suspeitas de atuar ou promover o contrabando de migrantes.

Conclusão

Para concluirmos, precisamos refletir sobre o quanto a imigração irregular se tornou um tema relevante para a realidade brasileira; aspectos como a necessidade particular de cada migrante podem vir a ser, de fato, questões puramente humanitárias. Todavia, nenhuma questão em particular, por mais comovente que seja a narrativa, convalida a violação de uma lei nacional, pois usar de argumentos fantasiosos e má fé com a finalidade de obter o status humanitário de refugiado é um ato criminoso, assim como um ato imoral para com outras pessoas que de fato necessitam dessa proteção internacional., A legislação brasileira não classifica o imigrante como criminoso, mas o facilitador de seu ingresso irregular é qualificado como criminoso de acordo com a legislação brasileira.

Referências

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Oficina discute Plano Nacional de Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes. *Governo Federal*, 31 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/oficina-discute-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-contrabando-de-migrantes>. Acesso em: 4 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasil vira rota de contrabando de migrantes e MJSP muda regras para a entrada no país. *Governo Federal*, 22 ago. 2024. Disponível em; <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/brasil-vira-rota-de-contrabando-de-migrantes-e-mjsp-muda-regras-para-a-entrada-no-pais>. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Câmara Dos Deputados. Projeto torna crime a facilitação da migração internacional ilegal. *Câmara dos Deputados*, 7 mar. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1040354-PROJETO-TORNA-CRIME-A-FACILITACAO-DA-MIGRACAO-INTERNACIONAL-ILEGAL>. Acesso em: 4 dez. 2025.

ONU MIGRAÇÃO. 10 fatos sobre contrabando de migrantes: os perigos da utilização de atravessadores na migração irregular. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/10fatos_online_final.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2025.

Horizontes da institucionalidade para a cooperação energética no BRICS: as possibilidades dos Planos de Ação 2020-2025 & 2025-2030

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a08

Franciele Boeira Cataneo[1] e Samira Kauchakje[2]

Resumo executivo

Este *Policy Brief* apresenta uma análise sintética do conteúdo dos Planos de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2020-2025 e 2025-2030), destacando avanços e continuidades. A agenda energética do grupo acompanhou seu movimento de expansão, gerando ajustes à inclusão de novos membros estratégicos. A análise indica que, embora os Planos mantenham a ênfase em alguns temas, o escopo é ampliado, incorporando uma hierarquia entre áreas e novas prioridades. Observam-se, todavia, limitações no acesso público a dados, do que decorre a necessidade de expandir o sistema informacional, criando repositórios unificados, permanentes e de acesso aberto. Nota-se, também, que o sistema de incentivo institucional, por exemplo, poderia ser aprimorado no sentido da valorização de boas práticas. O impacto potencial dessas medidas é duplo: consolidar o papel estratégico do BRICS na governança energética global e ampliar as condições de cooperação intra e extrabloco.

1 Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental da Universidade do Estado de Santa Catarina (PPGPLAN/FAED/UDESC). Pesquisadora do Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política (CIdaPOL) e pesquisadora-voluntária do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais IPRI/FUNAG.

2 Cientista Política. Docente na Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) no Programa de Pós-Graduação em História e no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política (CIdaPOL). Pesquisadora da Rede Internacional de Pesquisa em Resiliência Climática (RIPERC).

Introdução

A área energética é uma entre as diversas em que se desenvolve cooperação setorial no BRICS. Abrangendo fontes renováveis e não-renováveis, envolve temas como segurança e abastecimento, eficiência, comércio e transição energética. Desde o início da trajetória do grupo, a energia esteve presente na agenda, sendo discutida sob diferentes perspectivas (Baumann, 2018). Em 2018, na Cúpula de Joanesburgo, ocorreu um marco importante na institucionalização das tratativas no setor: a criação da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética dos BRICS (ERCP, na sigla em inglês), concebida para promover o avanço da agenda energética. A partir de 2020, passaram a ser publicados anualmente relatórios sobre cooperação energética. Outro instrumento originou-se dessa iniciativa: os Planos de Ação, estruturados em áreas e temas com cronogramas, iniciativas previstas e resultados esperados (Leão, 2025).

Os Planos de Ação para cooperação em energia nos BRICS são acordados no âmbito das Reuniões Ministeriais, entre Ministros de Energia e Chefes de Delegação dos países membros. Reafirmando compromissos e estratégias do campo, esses documentos definem as principais áreas de colaboração, como a implementação de tecnologias de eficiência energética, o desenvolvimento de bioenergia, hidrogênio e fontes renováveis, o uso de combustíveis de baixo carbono e o fortalecimento técnico-científico internacional (de Moraes, 2025).

Entre os motivos para que a energia ocupe posição central na matriz temática do BRICS, destaca-se o fato de que, mesmo antes de sua reforma institucional de ampliação, o grupo já se configurava como potência energética. Seus países estavam entre os maiores atores do comércio internacional de commodities energéticas, tanto como produtores-exportadores (Brasil, Rússia e África do Sul) quanto como consumidores-importadores (China e Índia) (Losekann e Tavares, 2019).

Em seu formato expandido atual, que conta com onze países-membros fixos[3] – Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia, Irã e Indonésia –, projeta-se que BRICS(+) represente 44% da produção e 44% das reservas mundiais de petróleo, 38% da produção e 55% das reservas mundiais de gás natural e 72% das reservas mundiais de minerais de terras raras (Brasil, 2025). Representando ainda 36% do PIB global, 46% da população mundial e 36% da produção de gás (Guitarrari, 2023), é reforçado o peso desta instituição no cenário internacional.

3 Este novo formato conta, ainda, com a participação de outros dez países associados-parceiros: Belarus, Bolívia, Cuba, Cazaquistão, Malásia, Nigéria, Tailândia, Uganda, Uzbequistão e Vietnã.

Esse panorama evidencia a crescente influência do grupo sobre o mercado energético, tanto pela capacidade de oferta e consumo quanto pela participação econômica e pela gestão de fluxos, o que pode indicar maior margem de autossuficiência e um espaço privilegiado de negociação (Leão, 2025). Embora tenham sistemas energéticos distintos, os países do BRICS têm institucionalizado bases orientadoras para estratégias futuras de atuação conjunta. Os interesses que motivam essa agenda são variados: vão da busca por segurança e garantia de abastecimento ao controle de preços e ao alinhamento com compromissos globais de enfrentamento da crise climática.

O exame do conteúdo neste *policy brief* atém-se aos dois Planos de Ação para a cooperação energética publicados até o momento (2020-2025 e 2025-2030). Na análise dos documentos, o foco são ideias, concepções e diretrizes, além dos conteúdos que indicam elementos tanto de inovações quanto de continuidade.

Apesar da existência dos Planos de Ação, observa-se que é limitado o acesso aos resultados das etapas de execução de suas propostas, bem como a outros relatórios da ERCP e informações relativas a iniciativas e projetos em desenvolvimento. Essa restrição compromete a transparência e dificulta avaliações, além de tornar mais complexa a realização de pesquisas interessadas no tema. A ausência de dados detalhados reduz a capacidade de monitoramento por parte de atores não governamentais e limita a possibilidade de análises comparativas entre os países membros, o que reforça a necessidade de expandir o sistema informacional do BRICS, criando repositórios unificados, permanentes e de acesso aberto.

Análise

Os Planos de Ação possuem conteúdos que se mantiveram e outros que foram modificados entre uma publicação e outra (Quadro 1). O Plano com vigência 2020-2025 apresenta três etapas de execução para 11 ações de coordenação, enquanto o Plano 2025-2030 estabelece quatro objetivos a serem alcançados no período, distribuídos em 12 ações de coordenação. Em ambos, o conteúdo das ações de coordenação é organizado a partir de dois ramos da cooperação: "questões transversais" e "cooperação setorial". Quanto à apresentação das ações, ambos os documentos listam iniciativas, produtos previstos e prazos esperados para entrega, com a diferença de que o documento mais recente acrescenta justificativas para cada ação.

Quadro 1 – Elementos descritivos-textuais comuns aos Planos de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2020-2025) e (2025-2030)

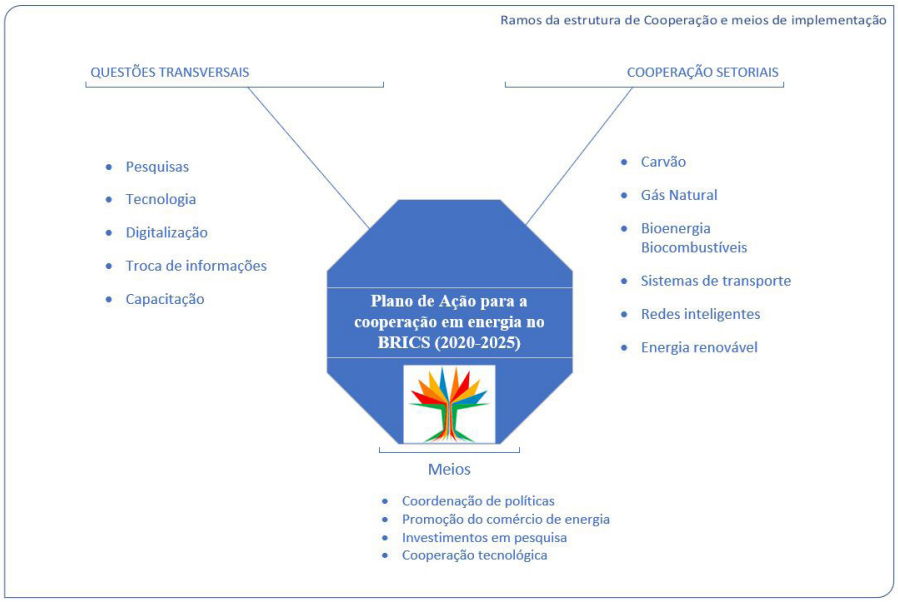
DA NATUREZA
• Cooperação de caráter voluntário / Sem vínculo ou obrigações de ordem legal
• Abrangência de 5 anos
• Orientado pelo Termo de Referência[4] da ERCP (2019)
DA OPERACIONALIZAÇÃO
1. Condução
• Implementação liderada e coordenada pelo Comitê de Altos Funcionários de Energia
• Trabalho prático realizado dentro do quadro da ERCP
2. Uso de mecanismos do BRICS
• NDB
• Grupo de Energia do Conselho Empresarial
• Conselho de Think Tanks do BRICS
• Fórum da Juventude (e outros)

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir dos Planos de Ação.

As 11 ações de cooperação previstas no Plano de Ação 2020-2025 são apresentadas na Figura 1. As áreas previstas para pesquisa incluem: evolução da matriz energética, produção e consumo de energia, conquistas e desafios no desenvolvimento dos sistemas energéticos nacionais, entre outros. A tecnologia é abordada como elemento-chave para a construção de indústrias energéticas eficientes, resilientes e sustentáveis. A digitalização é tratada como estratégia para aumentar a eficiência, flexibilidade e confiabilidade dos sistemas energéticos nacionais. Outro eixo destacado é a troca de informações, que envolve a disseminação de melhores práticas entre os países-membros. Por fim, o Plano enfatiza a capacitação para o desenvolvimento institucional, incluindo intercâmbio de estudantes, acadêmicos e especialistas, bem como programas de treinamento de pessoal.

4 O Plano (2025-2030) propõe a criação de um Apêndice ao Termo de Referência para a criação de novas frentes de trabalho na ERCP considerando novo formato do BRICS expandido.

Figura 1 – Ramos da estrutura, ações e meios de implementação do Plano de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2020-2025)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do Plano de Ação (2020-2025).

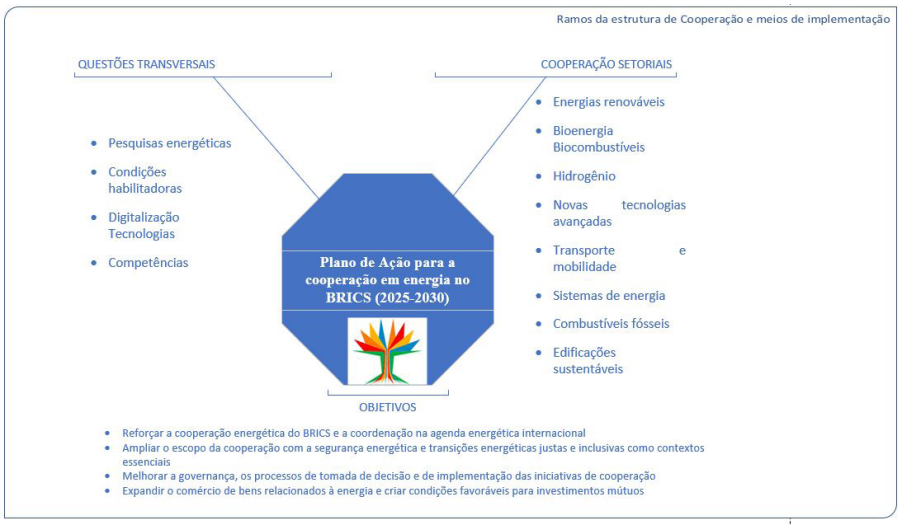
No ramo da cooperação setorial, o Plano observa que a maioria dos países membros possui abundantes reservas de carvão e que o recurso continuará sendo utilizado de forma eficiente na geração de energia e em atividades industriais, o que exige o desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas ao setor. Em relação ao gás natural, aponta-se a expectativa de aumento significativo da demanda, especialmente na geração de energia, na indústria, no transporte e no uso residencial, ressaltando a importância de assegurar a segurança no fornecimento e transporte. Referente à bioenergia e biocombustíveis, é destacada a importância em explorar os benefícios econômicos e ambientais do setor. Já o item sobre sistemas de transporte aborda a introdução de tecnologias avançadas, a incorporação de veículos elétricos e a redução da pegada ambiental. As redes inteligentes são tratadas a partir de sua finalidade na produção e distribuição de eletricidade. Por fim, em relação à energia renovável, o Plano enfatiza que os países do BRICS podem se beneficiar da troca de melhores práticas e do uso de tecnologias avançadas relacionadas à área.

O documento finaliza apresentando uma lista de ações, resultados esperados e prazo para entrega do *RoadMap*. Essa lista é organizada em três linhas de atuação: (1) "Desenvolvimento dos sistemas energéticos nacionais dos países do BRICS por meio do aprofundamento da cooperação intra-BRICS" (nove ações); (2) "Implantação de novas tecnologias e melhoria das condições para investimento no setor de energia" (seis ações); e (3) "Facilitação da estabilidade dos mercados de energia e fortalecendo o papel dos países do BRICS nas questões energéticas globais" (três ações). Os prazos estabelecidos variam, indo de 12 meses de execução – como no caso do desenvolvimento da ERCP (criação de Secretariado, indicação de especialistas em áreas prioritárias e de institutos científicos de pesquisa) – até ações de caráter contínuo, previstas para serem entregues anualmente ou ao longo dos cinco anos de vigência do Plano, como os eventos realizados em conjunto (por exemplo, a campanha #*TogetherBrighter*).

No que se refere ao Plano de Ação 2025-2030, são apresentadas 12 ações/temas de coordenação. Observa-se um reordenamento dos itens, estruturados segundo uma abordagem hierárquica em níveis – questões prioritárias e áreas temáticas. Entre as principais diferenças, destacam-se: (i) o agrupamento de capacitação, financiamento, normas, regulamentos e planejamento estratégico como condições que "habilitam" a execução do Plano; (ii) a associação entre digitalização e tecnologias, cuja descrição agora incorpora inovações, como a aplicação de IA; e (iii) a referência ao NBD, indicando que "poderá apoiar projetos energéticos conjuntos utilizando moedas locais" – aspecto que tem gerado amplos debates na mídia, em razão da conjuntura crítica envolvendo o governo norte-americano e as disputas comerciais com os países do BRICS (figura 2).

Referente aos itens do ramo da cooperação setorial, destacam-se alguns aprimoramentos descritivos: (i) a composição das energias renováveis é detalhada, com menção às fontes solar, eólica, hídrica e geotérmica; (ii) três novos tópicos foram incluídos: a energia à hidrogênio, as "novas tecnologias avançadas" – abrangendo temas como captura e armazenamento de carbono e captura direta de CO_2 da atmosfera – e edificações sustentáveis; (iii) em transporte e mobilidade, a discussão passou a contemplar também os novos combustíveis de aviação; (iv) o item relativo a sistemas de energia (anteriormente denominado "redes inteligentes") amplia os temas de debate, incorporando sistemas de painéis solares e interconexões transnacionais de redes.

Figura 2 – Ramos da estrutura, ações e meios de implementação do Plano de Ação para a cooperação em energia no BRICS (2025-2030)



Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do Plano de Ação (2020-2025).

É relevante destacar que, referente aos itens anteriormente separados, "carvão" e "gás natural", agora unificados sob a categoria de combustíveis fósseis, não houve menção, em específico, ao petróleo. O recurso não foi citado em nenhum dos Planos. Essa ausência chama a atenção, sobretudo diante de projeções segundo as quais, com a expansão do grupo, o BRICS poderá controlar entre 40% e 50% do suprimento mundial de petróleo (EIU, 2023). A única referência indireta encontra-se no Plano 2025-2030, com a afirmação de que "os combustíveis fósseis permanecem importantes para as economias e matrizes energéticas nacionais, e reconhece a necessidade de enfrentar os impactos ambientais do uso dessas fontes".

O Plano 2025-2030 apresenta ainda quatro objetivos gerais (descritos na imagem apresentada), os quais devem ser alcançados ao longo da vigência. Sua lista de ações é composta por 16 itens (dois a menos que no Plano anterior), com prazos igualmente variáveis: algumas medidas devem ser implementadas durante todo o período – como o mapeamento das necessidades de financiamento do BRICS em colaboração com o NDB –, enquanto outras são periódicas, como a aprovação, prevista para 2026, da nova versão do Termo de Referência da ERCP do BRICS.

A limitação no acesso aos dados e informações relativas à execução das metas dos Planos de Ação e a outros relatórios, iniciativas e projetos desenvolvidos pela ERCP dificulta não apenas o monitoramento dos processos, mas também representa uma lacuna que restringe a participação de centros de pesquisa e investidores, que dependem de dados confiáveis para orientar decisões e propor soluções. Em um contexto de crescente complexidade da agenda energética, a falta de transparência pode reduzir oportunidades de cooperação técnica e científica entre os países do BRICS.

Recomendações

Uma das recomendações propostas por este *Policy Brief* reforça o indicado por Leão (2025): é necessário ampliar a transparência dos relatórios da ERCP e das informações relativas aos projetos em desenvolvimento. O Plano 2025--2030 cita a ERCP como repositório de documentos e registros das iniciativas; contudo, não há links acessíveis para consulta pública. Esse é um passo importante para que a comunidade externa possa acompanhar e contribuir com o monitoramento das propostas dos Planos de Ação. É igualmente necessário facilitar o acesso aos estudos em andamento e aos resultados já produzidos.

Outra recomendação faz uso dos termos desenvolvidos por Guerrero (2022) que, ao definir o BRICS como uma instituição internacional, o estrutura em sistemas. Recomenda-se o aprimoramento do sistema de incentivo institucional do BRICS, de modo a impulsionar a operacionalização das metas relacionadas à cooperação estratégica – seja por meio da valorização de boas práticas, seja por mecanismos de acompanhamento mais sistemáticos e comparativos entre os países membros. Também se torna essencial expandir seu sistema informacional, o que se conecta diretamente à primeira recomendação, no sentido de regular os fluxos e os resultados de dados e informações produzidas.

Propostas para implementação da política

A proposta aqui apresentada converge com o que já está previsto no Plano 2025-2030 e, portanto, reforça uma ideia já estruturada: a criação de repositórios que concentrem dados sobre políticas públicas, aspectos regulatórios internos e instituições de pesquisa dos países na área de energia. Trata-se, assim, de criar uma plataforma permanente, integradora e de acesso aberto aos estudos de cooperação energética entre os países membros. Outra iniciativa que merece investimento é o desenvolvimento de projetos-piloto de

demonstração de estudos de caso, capazes de apresentar resultados concretos e incentivar sua replicação em diferentes contextos nacionais.

Conclusão

Conforme autores já discutidos anteriormente, mesmo com sistemas energéticos diversos e em estágios distintos de transição, o BRICS tem demonstrado esforços de comprometimento com a institucionalização da cooperação e com a busca por convergência em torno de objetivos comuns na agenda energética. A ERCP e seus instrumentos de apoio, como os Planos de Ação, configuram uma abordagem apropriada e legitimada para esse fim. No entanto, cabe questionar: qual o alcance desse instrumento no nível nacional dos países membros? De que forma é integrado às políticas domésticas diante de suas diferenças internas? Questões como essas abrem horizontes de pesquisa que permitem compreender o BRICS também como um projeto político institucional[5].

A partir de um ideário energético moldado por diretivas globais de transição energética e, ao mesmo tempo, projetado para atrair investimentos e fortalecer o comércio interno, o BRICS vem instituindo um espaço de atuação que o consolida como agente estratégico e essencial na governança energética internacional. Para compreender adequadamente o alcance e os resultados da ERCP e de seus instrumentos, é necessário considerar que as dimensões "internacional" e "nacional" não são dissociadas[6], mas sim dinâmicas, cuja interdependência mútua constitui um pressuposto fundamental. Nesse sentido, é imprescindível que haja mecanismos informacionais que garantam o acesso aos dados e informações produzidos no âmbito da cooperação energética do BRICS.

Referências

BAUMANN, Renato. O BRICS: desafios para o Brasil. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio *et al.* (orgs.). *Política externa brasileira em debate:* dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea; FUNAG, 2018, p. 167-188.

5 Stuenkel, 2017.

6 Amusquivar, 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Porque o BRICS é importante. In: BRICS-Brasil 2025. *Perguntas frequentes sobre o BRICS*. Brasília: Itamaraty, 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/perguntas-frequentes-sobre-o-brics>. Acesso em: 25 nov. 2025.

DE MORAES, Franciéli Barcellos. Compromisso por uma transição energética justa e financeiramente viável marca Comunicado Conjunto de Energia do BRICS.

BRICS Brasil, 20 maio 2025. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/noticias/compromisso-por-uma-transicao-energetica-justa-e-financeiramente-viavel-marca-comunicado-conjunto-de-energia-do-brics>. Acesso em: 28 nov. 2025.

EIU. *BRICS+ Impact: plaudits and brickbats*. Londres: Economist Intelligence Unit Limited, set. 2023. Disponível em: <https://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/09/BRICS-Impact.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

GONZALES MIGUEZ, José D. A declaração conjunta China-Federação Russa: mudança global do clima e o BRICS. *Conjuntura Internacional*, v. 19, n. 3, p. 38-51, 2022.

GUERRERO, Mario Guillermo. A Neoinstitutionalist Proposal to Study the BRICS. *Contexto Internacional*, v. 44, n. 2, 2022.

GUITARRARI, Luiza. G. A expansão do BRICS e seu impacto ao mercado do petróleo. *FGV Energia*, out. 2023. Disponível em:<https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/a_expansao_do_brics_0.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

KANTER Caroline; JETSCHGO-MORCILLO, M. BRICS Expansion: Geopolitical Power Shift or Transactional Alliance? *Konrad Adenauer Stiftung*, 2024. Disponível em: <https://www.kas.de/en/brics-plus>. Acesso em: 28 nov. 2025.

LEÃO, André. *Programa BRICS:* os relatórios da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética dos BRICS (2020-2025). Policy Brief No. 4. Rio de Janeiro: INEEP, 2025. Disponível em: <https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2025/09/policy-brief-no-4_programa-brics-os-relatorios-da-plataforma-de-cooperacao-em-pesquisa-energetica-dos-brics-2020-2025.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2025.

LOSEKANN, Luciano; TAVARES, Felipe Botelho. *Política Energética no BRICS:* desafios da transição energética. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/f537af83-245a-4227-ad7d-a4069590319f >. Acesso em: 28 nov. 2025.

MENDES, André Pompeo do Amaral; TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes; ROCIO, Marco Aurélio Ramalho; OLIVEIRA, Luís André Sá d'. *Panoramas setoriais 2030:* petróleo e gás. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 2017. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14243/2/Panoramas%20Setoriais%202030%20-%20Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s_P.pdf>. Acesso em: 30 out. 2025.

SCHMIDT, Vivien A. (2008). Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, n. 1, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, Vivien A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (org.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 47-64.

SILVA, Evalise Zampier da; KAUCHAKJE, Samira. Governança global das migrações internacionais: um caminho possível? *Interações*, v. 24, n. 3, p. 1039-1056, 2023.

STUENKEL, Oliver. *BRICS e o futuro da ordem global*. 1. ed. Tradução de Adriano Scandolara. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra, 2017.

O imperativo do Brasil Global frente às armadilhas meridionais

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a09

Daniel Afonso da Silva[1]

Eu não sei se é bom estar no BRICS, mas não estar no BRICS não é uma boa.
Marcos Azambuja (1935-2025)

Resumo executivo

A presidência brasileira dos BRICS em 2025 valorou a defesa do multilateralismo, o revigoramento da interação entre os membros do grupo e a tônica do revisionismo das instituições internacionais, notadamente a Organização das Nações Unidas, o Conselho de Segurança e o Sistema Monetário Internacional[2].

Essa valoração decorreu de certa ideia da ação exterior brasileira ancorada na necessidade de harmonização de aporias dos países dos BRICS junto ao seu *alter ego*, o Sul Global[3].

Não ao acaso, o lema da presidência brasileira foi "Fortalecendo a cooperação no Sul Global por uma governança mais inclusiva e sustentável"[4].

Os êxitos protocolares dessa presidência foram inquestionáveis. Mas, no plano substantivo, ela tendeu a fugir das discussões mais candentes do momento. Discussões que dizem respeito ao entendimento e ao enfrentamento das conjunturas de estabilidades voláteis de conflitualidades de alta e altíssima intensidades, inauguradas após a crise sanitária do biênio 2020-2021 pela

1 Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo, pós-doutor em Relações Internacionais pela *Sciences Po* de Paris, pesquisador do Núcleo de Pesquisas em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, pesquisador voluntário no Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão, articulista do Jornal da USP e professor na Universidade Federal da Grande Dourados.

2 LYRIO, Maurício. Entrevista. *CEBRI-Revista*, n. 13, p. 141-149, jan./mar. 2025.

3 VIEIRA, Mauro. Brics, diplomacia criativa para um mundo em crise. *CEBRI-Revista*, n. 13, p. 14-21, jan./mar. 2025.

4 BRICS Brasil. Disponível em: <https://brics.br/pt-br>. Acesso em: 2 out. 2025.

nova fase da tensão russo-ucraniana, a reorientação da economia da Rússia para a Ásia e para o Oriente Médio, a aceleração política, econômica e social da entropia da União Europa, a nova fase das tensões médio-orientais nos martírios de Gaza e o retorno do presidente Donald J. Trump à presidência dos Estados Unidos.

Essas conjunturas ampliaram sobremodo a complexidade das inseguranças mundiais latentes do presente século, transformando a tentação do Sul Global em armadilha intelectual, política e moral perigosa. Especialmente para o Brasil[5].

Introdução e análise

A consciência hemisférica da realidade do Sul começou a se afirmar nos séculos XVII e XVIII, sob iluminismos e colonialismos europeus, quando populações em espaços coloniais começaram a desenvolver o sentimento de *viver em colônia* e não tardaram a forjar suas identidades e independências nacionais ao longo do século XIX. No século seguinte, o esboroamento dos impérios russo, otomano e austro-húngaro e a imposição da autodeterminação dos povos após as guerras totais de 1914-1945 amplificaram ainda mais essa consciência na África, na Ásia e na América Latina. Continentes meridionais que Alfred Sauvy conceitualizou de terceiro mundo ao definir que "Ce tiers-monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers-État veu, lui aussi, être quelque chose" [esse terceiro mundo ignorado, ignorado, desconsiderado como o terceiro estado também deseja ser alguma coisa][6].

No pós-guerra, essa ideia de terceiro mundo passou a servir de suporte às ações das agências das Nações Unidas em praticamente todos os países subdesenvolvidos. *Pari passu*, a UNESCO solicitou um estudo a Claude Lévi-Strauss sobre a variedade culturais desses espaços mundiais, o que resultou no importante *Race et Histoire*[7] e serviu de orientação da primeira grande reunião de países de terceiro mundo organizada em Bandung em 1955.

Da interação de Bandung emergiram críticas severas à supremacia do Ocidente sobre os negócios do mundo, assim como o imperativo de construção de alternativas. Como resultado, organizaram-se o grupo de países não-alinhados, o G77 e a UNCTAD entre 1961 e 1964[8].

5 TERTRAIS, Bruno. *La Guerre des mondes:* le retour de la géopolitique et le choc des empires. Paris: L'observatoire, 2023a.

6 SAUVY, Alfred. Trois mondes, une planète. *Le nouvel observateur*, 14 ago. 1952.

7 LÉVI-STRAUSS, Claude. *Race et histoire.* Paris: Unesco, 1952.

8 SOUTOU, Georges-Henri. *La guerre froide,* 1943-1990. Paris: Pluriel, 2011.

Nesse entremeio eclodiu, por um lado, a Guerra do Vietnã e, por outro lado, a aceleração dos processos de descolonização na África e na Ásia. Adicionalmente, a Índia avançava para mais autonomia. A China seguia imersa em seu maoísmo. Os latino-americanos sorviam o choque da Revolução Cubana de 1959. Os africanos seguiam as suas batalhas pela independência. E os médio-orientais relutavam em aceitar o estado de Israel[9].

Nessa conjuntura, o ativista norte-americano Carl Preston Oglesby (1935-2011) propôs a imagem Sul Global em substituição à ideia de terceiro mundo para gerar e induzir maior solidariedade dos países subdesenvolvidos em favor do Vietnã[10].

Essa imagem ficou, no entanto, hibernando nos anos que seguiram, até que no início do século XXI, na esteira da criação do acrônimo BRIC em 2001 e da eclosão da crise financeira mundial em 2008, ela foi sendo reabilitada como passaporte seguro para dias bons aos outrora países subdesenvolvidos do terceiro mundo. Mas, ao mesmo tempo, a sua incongruência veio à tona e o sul globalismo – também entendido por meridionalismo – começou a ser combatido pelos fatos[11]. Inicialmente, cartográficos.

A China, a Rússia e a Índia, suas grandes vedetes do BRICS e do Sul Global, situam-se, cartograficamente, no hemisfério Norte. Ao passo que Austrália e Nova Zelândia, dimensões incontestáveis do extremo-ocidente, ficam no hemisfério Sul.

Para além disso, foi ficando mais que evidente que Norte nem Sul possuem unidade em si nem para si. Muito menos coerência política, econômica, histórica, cultural, emocional e espiritual.

Adicione-se a isso o fato de a China – que está no Norte, não no Sul – desde 1971, quando Pequim suplantou Taipei, virou um membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas. E a peculiaridade dessa condição inviabiliza a sua participação normal e natural em qualquer outra aglomeração, visto que a sua superioridade política, nesses termos, gera constrangimentos inquestionáveis aos eventuais parceiros. A Rússia, de sua parte, participa desse grupo seleto saído de 1945 e nada consegue minorar a sua imperiosidade. A Índia não figura como membro-permanente do Conselho de Segurança e,

9 *Id., ibid*.

10 TERTRAIS, 2023a.

11 TERTRAIS, Bruno. Le piège du Sud Global. *Le Grand Continent*, 3 oct. 2023b.

conforme vai ganhando destaque demográfico e econômico, reivindica-se, mais e mais, como "não ocidental, mas não antiocidental"[12].

Síria e Irã abraçam-se ao tônus ideológico russo. Arábia Saudita busca todas as formas de se norte-americanizar sem ocidentalizar-se. A Malásia, em plena decolagem econômica, segue a Arábia Saudita. A Zâmbia, com um produto *per capita* dez vezes inferior ao da Malásia, busca abrigo no ambiente sino-russo. O Uruguai democrático nega qualquer vinculação aos ideários do Sul que se quer global e se pudesse deixaria, inclusive, o Mercosul. O Sudão do Sul, mesmo estando no Sul, daria tudo para estar, mentalmente, em qualquer outro lugar que lhe portasse um mínimo de amenidades. Tunísia, Libéria e Quênia participam do grupo de contato de países neutros que intermediam a relação entre a Ucrânia e Rússia no conflito. Jordânia, Marrocos, Paquistão e Sudão, em contraponto, alimentam os ucranianos com armamentos. Contradição maior não poderia haver, mas existe[13].

A rivalidade sino-indiana, que vem de longe, foi explicitada nas negociações para a ampliação dos BRICS. A tensão mental entre brasileiros e argentinos, marroquinos e argelinos, etíopes e eritreus, iranianos e sauditas, que nunca foi negada nem superada, inviabiliza qualquer modificação revisionista mais consistente das instituições que saíram de 1945. Mesmo que os cinco membros-permanentes do Conselho de Segurança ofertassem maiores brechas – o que não está no horizonte – nenhum desses países do dito Sul Global receberia apoio de seus vizinhos continentais[14].

O retorno do presidente Lula da Silva ao poder reforçou a intenção de melhor posicionar o Brasil no interior das aglomerações BRICS e Sul Global. Entretanto, essas aglomerações têm projetado mais armadilhas que soluções. Os exemplos mais eloquentes podem ser observados nas hesitações do Brasil ao encontro da situação na Eurásia e no Oriente Médio, onde a ação exterior do presidente Lula da Silva ora se inclina para certa tradição de neutralidade, não ingerência e resolução pacífica de conflitos e ora ensaia condenar – sem ir às últimas consequências – as ações da Rússia e de Israel.

12 GOURDANT-MONTAGNE, Maurice. "D'une certaine manière, les Indiens sont les derniers gaullistes", une conversation avec Maurice Gourdault-Montagne. *Le Grand Continent*, 13 set. 2023. Disponível em: <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/09/13/les-indiens-sont-les-derniers-gaullistes-une-conversation-avec-maurice-gourdault-montagne/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

13 TERTRAIS, Bruno. Le piège du Sud Global. *Le Grand Continent*, 3 out. 2023b.

14 *Id., ibid.*

Recomendações

Parece, assim, imperativo reconhecer-se que

1. BRICS e Sul Global são, antes de tudo, representações simplificadas do mundo.
2. O Brasil e o mundo atuais são complexos demais para admitir simplificações encarnadas pelos BRICS e pelo Sul Global.
3. É urgente uma meditação profunda sobre a natureza dos BRICS e do Sul Global *vis-à-vis* dos interesses nacionais brasileiros.

Propostas para implementação da política

Existem numerosos fóruns de discussão sobre BRICS e Sul Global. Seria o caso de se reabilitar a ideia de Brasil Global.[15]

Essa ideia foi amplamente difundida entre 2005 e 2013, mas desapareceu no interior das entropias internas do Brasil das noites de junho de 2013 ao 8 de janeiro de 2023.

Agora, mais que nunca, seria o caso de voltar-se a falar do lugar do Brasil no mundo, e não simplesmente nos BRICS ou no Sul Global.

Conclusão

A tentação brasileira de focar a sua inserção no mundo através dos BRICS e do Sul Global configura uma armadilha intelectual, política e moral perigosa. Não existe unidade nem sincronicidade no interior dessas aglomerações. E, diante da complexidade do Brasil e do mundo atuais, seria mais consequente voltar-se a pensar em Brasil Global.

Referências

BRICS Brasil. Disponível em: <https://brics.br/pt-br>. Acesso em: 1 out. 2025.

GOURDANT-MONTAGNE, Maurice. "D'une certaine manière, les Indiens sont les derniers gaullistes", une conversation avec Maurice Gourdault-Montagne. *Le Grand Continent*, 13 set. 2023. Disponível em : <https://legrandcontinent.eu/fr/2023/09/13/les-indiens-sont-les-derniers-gaullistes-une-conversation-avec-maurice-gourdault-montagne/>. Acesso em: 10 jan. 2025.

15 TRINKUNAS, Harold. *Brazil's Rise Seeking Influence on Global Governance*. Washington: Brookings, 2014.

LÉVI-STRAUSS, Claude. *Race et histoire.* Paris: Unesco, 1952.

LYRIO, Maurício. Entrevista. *CEBRI-Revista*, n. 13, p. 141-149, jan./mar. 2025.

SAUVY, Alfred. Trois mondes, une planète. *Le nouvel observateur*, 14 ago. 1952.

SOUTOU, Georges-Henri. *La guerre froide,* 1943-1990. Paris: Pluriel, 2011.

TERTRAIS, Bruno. *La guerre des mondes:* le retour de la géopolitique et le choc des empires. Paris: L'observatoire, 2023a.

TERTRAIS, Bruno. Le piège du Sud Global. *Le Grand Continent*, 3 out. 2023b.

TRINKUNAS, Harold. *Brazil's Rise Seeking Influence on Global Governance*. Washington: Brookins, 2014.

VIEIRA, Mauro. Brics, diplomacia criativa para um mundo em crise. *CEBRI-Revista*, n. 13, p. 14-21, jan./mar. 2025.

A luta brasileira pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: perspectivas de estratégias diplomáticas

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a10

Giovanna Laís Duarte Viana[1]

Resumo executivo

Este *Policy Brief* tem como objetivo apresentar evidências para que se chegue a possíveis recomendações à diplomacia brasileira no que diz respeito à defesa da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e à busca brasileira por um assento permanente. O Brasil tem destaque histórico na defesa da transformação do CSNU, lutando para que o organismo reflita a nova distribuição de poder global, dando voz aos países do Sul Global.

Destaca-se que o Conselho de Segurança possui uma estrutura arcaica, que não representa de forma representativa e democrática as novas vozes do cenário internacional. Desse modo, a ausência de legitimidade e eficácia decisória no órgão, em especial diante das transformações internacionais, reforça a urgência de uma ampla reforma capaz de refletir as dinâmicas políticas contemporâneas e responder de forma eficaz às ameaças à paz e segurança internacionais.

Nesse contexto, o estudo propõe recomendações para o fortalecimento da ação diplomática brasileira, com o objetivo de ampliar o apoio internacional à candidatura do Brasil a um assento permanente e contribuir para o avanço do debate reformista. Entre as principais sugestões, destacam-se: intensificar o diálogo com os países latino-americanos; dinamizar os trabalhos do G4;

1 Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí. Bolsista CAPES/CNPq Demanda Social. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa CNPQ Pesquisas Contemporâneas IPRI, na linha de pesquisa "O Brasil e o mundo – Política Externa Brasileira".

fortalecer parcerias estratégicas com o Sul; e manter a reforma do CSNU como pauta constante em fóruns multilaterais.

Para a implementação dessas medidas, sugere-se a criação de um Grupo de Trabalho no Itamaraty, específico para tratar da reforma do Conselho de Segurança e direcionar os trabalhos e as estratégias diplomáticas. A implementação dessas medidas pode ampliar a legitimidade da proposta brasileira, consolidar consensos, regionalizar e impulsionar os debates, promovendo um Conselho de Segurança mais democrático e inclusivo.

Introdução

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um dos órgãos de maior relevância no cenário internacional, pois constitui o núcleo do poder político da ONU e tem como principal função a manutenção da paz e da segurança internacionais (Rosas, 2005). Sua estrutura foi desenvolvida a partir da Conferência de Yalta (1945), em que as grandes potências, após a Segunda Guerra Mundial, se reuniram para discutir o controle da tomada de decisões do cenário internacional (Seitenfus, 2016).

Sob esse viés, o CSNU atualmente é composto por quinze países-membros, sendo cinco permanentes e dez rotativos. As cinco nações com assento definitivo no Conselho, conhecidas como *P5 (Permanent Five)*, são: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. Além da cadeira vitalícia, esses países também detêm exclusivamente o poder de veto, previsto no artigo 27 da Carta das Nações Unidas. Esse mecanismo exige a unanimidade entre os P5 para a aprovação de resoluções substantivas, criando, assim, um desequilíbrio de poder institucionalizado (Rosas, 2005).

As outras dez cadeiras do Conselho de Segurança são fruto de uma reforma de 1963, na qual se ampliou o número de assentos temporários de seis para dez. A rotatividade dessas cadeiras é feita por meio de uma eleição geral na Assembleia Geral da ONU e segue termos de distribuição regional: três países da África; dois da Ásia; dois da América Latina; dois da Europa Ocidental e de outros países, como os da Oceania e do Canadá; e um da Europa Oriental (Rosas, 2005, p. 33). Contudo, essa reforma não foi suficiente para resolver os problemas de representatividade, pois manteve uma estrutura de governança global que continua a excluir a participação permanente dos países do Sul Global do centro decisório (Ministério das Relações Exteriores, 2022).

Nesse sentido, o Brasil tem manifestado, de forma explícita, desde 1989, seu compromisso com a reformulação desse órgão, apresentando, em 1994,

a sua candidatura oficial a um assento permanente (Mendes, 2015). Essa postura evidencia a intenção brasileira de impulsionar uma reforma mais democrática e inclusiva, capaz de representar os países em desenvolvimento e de fortalecer a legitimidade e a eficácia do CSNU.

Análise

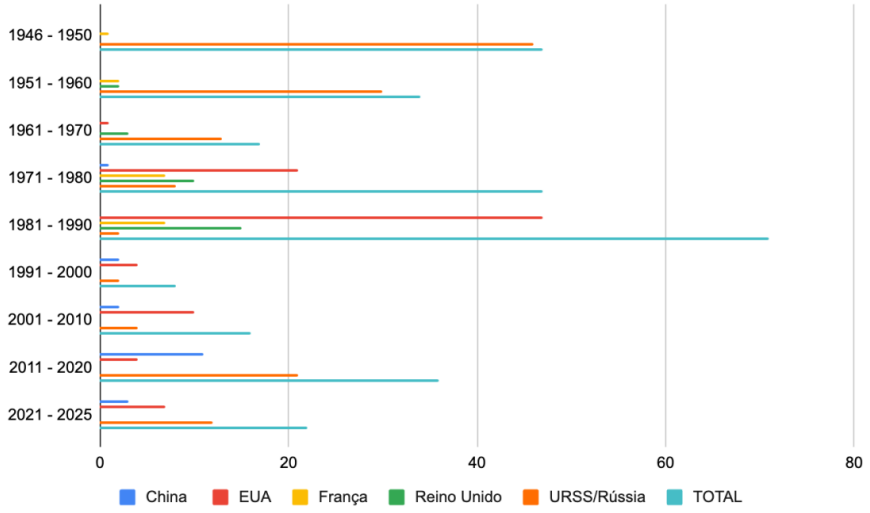
As novas configurações e os fenômenos internacionais, surgidos especialmente após o fim da Guerra Fria, foram responsáveis por modificar de forma significativa o sistema internacional (Fernandez; Pagliari; Pizzolatti, 2024). Desse modo, observa-se um panorama marcado pela intensificação da polarização política, de crises humanitárias e de tensões geopolíticas desestabilizadoras, tornando urgente a reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, com o objetivo de garantir maior eficiência, legitimidade e representatividade nas tomadas de decisão.

Nesse contexto, observa-se que o arranjo institucional da ONU se encontra congelado, pois continua a refletir uma estrutura ultrapassada, formada em 1945, incapaz de refletir as transformações contemporâneas. Essa rigidez institucional tem provocado a limitação da capacidade de resposta das Nações Unidas diante dos novos desafios globais e perpetua uma governança internacional centrada no poder das grandes potências, em detrimento dos países em desenvolvimento e emergentes do Sul Global.

Como resultado, observa-se a existência de problemáticas persistentes no CSNU, como a ineficiência em responder de forma eficaz aos conflitos globais, a ausência de transparência no processo de tomada de decisões e a baixa informatividade sobre suas atividades (Rosas, 2005). Além disso, o poder de veto constitui um dos principais impasses no processo de aprovação de resoluções. O uso frequente desse mecanismo pelos países permanentes é responsável por promover a paralisia decisória e impede que resoluções coordenadas e ágeis possam ser aprovadas diante das ameaças à paz e à segurança internacionais.

Essa problemática pode ser observada no Gráfico 1, que apresenta o número de vezes em que o poder de veto foi utilizado, por década, por cada membro permanente, desde o início das atividades do CSNU, em 1946.

Gráfico 1 – Vetos do Conselho de Segurança das Nações (1946-2015)



Fonte: Elaborado pela autora (2025); Dados: United Nations (2025).

Os dados revelam que o poder de veto já foi utilizado para barrar quase 300 resoluções ao longo da trajetória do CSNU, sendo a Guerra Fria o período de maior incidência. Esse momento, marcado pela bipolaridade no sistema internacional e pela disputa de poder entre os Estados Unidos e a então União Soviética, ambos membros permanentes do Conselho, levou, entre 1946 e 1990, ao veto de mais de 360 propostas deliberativas.

Mesmo após esse contexto, o mecanismo de veto continua a ser acionado constantemente. Apenas entre 2021 e 2025, 22 proposições foram impedidas, sendo 12 pela Rússia, 7 pelos Estados Unidos e 3 pela China. Nota-se, assim, que a capacidade de deliberação do CSNU é afetada pelo uso recorrente do veto.

É nesse cenário de persistente assimetria decisória que o Brasil intensifica sua luta por uma reforma capaz de combinar maior efetividade e representatividade, em consonância com a nova configuração da governança global (Viana, 2024). O engajamento brasileiro em defesa da ampliação do Conselho e da obtenção de um assento permanente ganhou força após o fim da Guerra Fria, período em que a ordem bipolar foi substituída por uma dinâmica internacional mais multipolar. Nessa direção, em 1989, o país passou a defender uma ampla reforma do CSNU, incluindo a ampliação da

categoria de membros permanentes, e, em 1994, apresentou oficialmente sua candidatura a uma cadeira permanente (Mendes, 2015).

Historicamente, o país tem adotado diversas estratégias diplomáticas para movimentar o debate e ampliar o apoio internacional a favor da reforma institucional e da sua pretensão ao assento permanente. Como exemplo dessas iniciativas brasileiras, destaca-se sua participação no G4, grupo formado por Brasil, Alemanha, Japão e Índia, que oferece uma aliança de apoio mútuo às suas candidaturas permanentes ao CSNU.

Outrossim, o Brasil é um dos países que mais exerceram mandatos como membro não permanente do Conselho de Segurança, além de participar de Operações de Paz da ONU, como a Missão da ONU de Estabilização no Haiti (MINUSTAH) (Viana, 2024).

A partir do terceiro mandato presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, o tema da reforma do CSNU foi posto em evidência na agenda da política externa brasileira. A atuação do Brasil tem sido direcionada ao fortalecimento do multilateralismo e à defesa de uma governança internacional mais democrática. Desse modo, a questão tem sido destacada em discursos oficiais, encontros bilaterais e na presidência brasileira no G20 (2024) e no BRICS (2025), trazendo vigor para o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança.

Essa atuação histórica do país a favor da transformação do CSNU, em conjunto com a sua tradição pacifista, participação em organismos multilaterais, sua longa trajetória diplomática na ONU, com atuação no Conselho de Segurança e em missões de paz, evidencia o potencial do Brasil em liderar e articular o movimento pela reforma das estruturas decisórias das Nações Unidas.

Recomendações

Com base na análise apresentada, esta seção apresenta possíveis recomendações com o objetivo de fortalecer a posição brasileira na defesa da reforma do Conselho de Segurança da ONU e na busca por um assento permanente. Nesse sentido, sugerir-se-ia:

1. Intensificar o diálogo e a relação com os países da América Latina, especialmente com a Argentina e o México, que possuem ressalvas quanto ao assento permanente brasileiro. Essa sugestão fundamenta-se na importância de construir um consenso regional coeso, capaz de legitimar e sustentar a pretensão do Brasil, sob o argumento de representatividade continental.

2. Dinamizar os trabalhos do G4. Os esforços desse grupo poderiam ser reforçados por meio de maior coordenação política e diplomática. Poder-se-ia ainda buscar promover maior articulação para angariar o apoio de países emergentes e em desenvolvimento a favor de sua proposta de reforma, com foco nas nações da África, da Ásia e do Oriente Médio. O intuito dessa recomendação é que o grupo possa ampliar a sua legitimidade e aumentar o peso político da sua aliança com foco no seu objetivo de transformação.
3. Fortalecer as parcerias estratégicas com o Sul Global. Sugere-se também que o Brasil continue a construir alianças estratégicas com os países do Sul Global, para consolidar uma reivindicação conjunta a favor de uma única proposta de reforma. Essa articulação reforçaria o argumento de reforma democrática.
4. Manter o tema da transformação do CSNU constantemente nas pautas das agendas multilaterais, utilizando espaços como o BRICS e o G20 para reforçar a questão. Esses grupos contam com os membros permanentes do Conselho de Segurança, sendo determinantes para avançar com uma proposta de resolução conjunta e para apoiarem a candidatura brasileira.

Propostas para implementação da política

Para implementar as recomendações sugeridas, pode-se, em primeiro plano, desenvolver um Grupo de Trabalho para a Transformação do Conselho de Segurança, sob administração do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Esse grupo teria a função de desenvolver estudos, estratégias e diretrizes próprias com o objetivo de fortalecer a posição brasileira na defesa do Conselho de Segurança e de promover o avanço dos debates acerca da proposta de reformulação.

Ademais, o Itamaraty poderia promover missões diplomáticas itinerantes com a meta de fortalecer o diálogo com os governos latino-americanos, como ressaltado nas recomendações. Esses encontros seriam voltados para buscar um entendimento comum, que integrasse o posicionamento dessas nações que não apoiam o pleito brasileiro. Essa atuação direcionada contribuiria para consolidar uma base regional mais coesa em torno da reforma do Conselho de Segurança, reforçando a legitimidade da candidatura brasileira e ampliando a capacidade de articulação do país nos fóruns multilaterais.

Com o objetivo de reforçar a atuação conjunta do G4, recomenda-se a elaboração de um plano de trabalho anual, com enfoque para orientar os trabalhos do grupo a cada ano. Além disso, o Brasil deve fortalecer seu diálogo nos blocos regionais e organizações multilaterais do Sul Global, amplificando seu papel como país emergente que busca constantemente o diálogo político e defende uma reforma que seja democrática e equitativa.

Conclusão

A questão da reforma do Conselho de Segurança ainda é um tema complexo, pois perpassa diversas nuances políticas, diplomáticas e históricas, que exigem uma estratégia coesa de longo prazo, pautada no ativismo e no equilíbrio.

As orientações propostas, referentes à intensificação do diálogo regional, dinamismo do G4, fortalecimento das alianças com o Sul Global, buscam reforçar a importância de uma estratégia política e diplomática brasileira que seja específica para a reforma do CSNU. Por meio dessa articulação, pautada na coesão e no multilateralismo, será possível ampliar o apoio internacional e intensificar os debates para promover um consenso capaz de levar à transformação representativa e democrática do Conselho de Segurança.

Referências

FERNANDEZ, Brena; PAGLIARI, Graciela; PIZZOLATTI, Rodrigo. *A entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU*: uma análise segundo a teoria dos jogos. *Conjuntura Austral*, v. 15, n. 70, p. 22-38, abr./jun. 2024.

MENDES, Flávio Pedroso. *O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança*: uma análise realista. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 113-142, jan./abr. 2015.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília, 15 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasonu/paz-e-seguranca-internacional/reforma-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas#:~:text=%C3%80%20%C3%A9poca%2C%20eram%2051%20os,enfim%2C%20pela%20sociedade%20em%20geral>. Acesso em: 3 nov. 2025.

ROSAS, María Cristina. O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada... *Cadernos Adenauer*, ano VI, n. 1, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

UNITED NATIONS. *UN Security Council Meetings & Outcomes Tables*. 2025. Disponível em: https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto. Acesso em: 6 nov. 2025.

VIANA, Giovanna Laís Duarte. *A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e os conflitos em torno da proposta de alteração*: o caso da atuação diplomática brasileira. Teresina: edição da autora, 2024.

English/Inglês

Presentation

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a11

Raphael Azeredo*

The first edition of the *IPRI Policy Briefs*, organized by the International Relations Research Institute (IPRI) of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG), brings together the results of analyses conducted by the IPRI Contemporary Research Group. The *Policy Brief* format aims to translate complex research into evidence-based policy observations. It summarizes key issues, presents research findings, and offers policy options in clear and accessible language. The goal is to inform the non-specialist public. It seeks to reach readers outside the academic world who are looking for reliable information to form critical opinions on international issues.

The "IPRI Contemporary Research" Group oversees studies along three lines of investigation: the crisis of multilateralism and global governance; cooperation and international agenda issues; Brazil and the world – Brazilian foreign policy. It relies on the participation of researchers from different academic institutions and regions of the country, who join efforts with a team of international relations analysts through the IPRI Volunteer Researchers Program, initiated in July 2024.

The IPRI Volunteer Researchers Program is a milestone for the development of research at FUNAG, based on its own guidelines and duly registered with the National Council for Scientific and Technological Development databases. The corresponding legislation (Volunteer Law) allows for greater engagement between the Foundation and researchers nationwide for the production of knowledge on contemporary issues in international relations.

In the first year of the program's implementation, nine studies were conducted, eight of which are ongoing and present their results in this publication based on three guiding themes: 1) *Diplomacy and international*

* Ambassador, President of the Alexandre de Gusmão Foundation.

integration: global Brazil, UN reform, BRICS, subnational paradiplomacy; 2) *Governance and regulation*: land, energy, climate, gender equality; 3) *Transnational challenges*: irregular immigration, migrant smuggling, climate change. The *Policy Briefs* also articulate the concepts of *sustainability and social justice* from the perspective of gender equality, climate, land and energy governance, connecting those issues with the pursuit of sustainable and inclusive development. Furthermore, they bring the *local vs. global* perspective to issues related to Brazil's international integration.

The *IPRI Policy Briefs* seek to draw attention to contemporary issues in research development, which is one of FUNAG's strategic objectives, thereby fulfilling its purpose of producing knowledge that contributes to a critical analysis of international issues.

The topics chosen for each study, their opinions, proposals, and conclusions are the sole responsibility of their respective authors and do not reflect the policies or positions of the International Relations Research Institute/FUNAG and the Ministry of Foreign Affairs of Brazil.

Introduction

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a12

Diego Morlim[1] and Lívia Milanêz[2]

This is the first edition of *IPRI Policy Briefs*, a publication conceived by the Institute for International Relations Research (IPRI) of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG). This work is the result of annual research efforts within the scope of the IPRI Contemporary Research group, linked to CNPq, and the IPRI Volunteer Researcher Program (PPV), launched in 2024.

Between November 2024 and November 2025, nine volunteer researchers joined the Program and launched this new project, which aims to develop studies and research on international relations and Brazilian foreign policy and serve as a tool for greater involvement between FUNAG with the academic community. The researchers' studies adhere to one or more lines of research established for investigations within the research group and the PPV: cooperation and international agenda issues; the crisis of multilateralism and global governance; and Brazil and the world – Brazilian foreign policy.

With *IPRI-PB*, FUNAG seeks to innovate in form and content with a product that covers evidence-based discussion on, specific recommendations to deal with those issues, and, finally, outline possible paths for the implementation of those recommendations. The format adopted by this publication is more concise and direct, as a way to provide relevant and easy to read material that can contribute to the field of international relations, in addition to conceivably decision-making and public policy formulation.

*

1 Head of the Research Support Division at the International Relations Research Institute (IPRI) of the Alexandre de Gusmão Foundation (FUNAG). Leader of the research group "Contemporary Research IPRI." Advisor to the IPRI Volunteer Researcher Program. PhD in Political Science from the Institute of Social and Political Studies at the State University of Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Bachelor's and Master's degrees in International Relations from the Pontifical Catholic University of Minas Gerais.

2 Lívia Milanêz is a civil servant, working as an International Relations Analyst at the Alexandre de Gusmão Foundation. She holds a Master's degree in International Relations from the University of Brasília.

This issue of IPRI-PB begins with a paper by Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres, which, based on empirical analysis and emphasizing a subnational approach, analyzes the asymmetries and potentialities of the international actions of Brazilian subnational governments based on a comparison between São Paulo and Mangaratiba, highlighting the role of the Ministry of Foreign Affairs in strengthening decentralized international cooperation. The text argues those two municipalities have expanded their international involvement in search of solutions to local challenges, even though there are latent inequalities in their institutional structures and, therefore, in their potential for success in that field. Lastly, the author advocates as a solution to these asymmetries the institutional strengthening of municipal paradiplomacy; the technical training of public officials; and the integration of local agendas into national foreign policy, in order to make municipal internationalization more inclusive, strategic, and effective.

In an approach similar to that adopted in the study previously mentioned, i.e., the influence of the international on the local, Guilherme Lara Camargo Tampieri discusses the internalization of the global climate regime based on an analysis of how municipalities in the Belo Horizonte Metropolitan Region have structured their climate policies grounded in their state capacities. He found a lack of preparation among public officials as well as low transparency and institutional weaknesses, low transparency, and institutional weaknesses, especially in small and medium-sized municipalities, which limit local climate action. Belo Horizonte stands out as a good practices beacon, with a consolidated institutional framework, plans, inventories, and continuous climate governance. The study concludes that the lack of technical capacity, coordination, and instruments compromises the municipal response to climate change, recommending institutional integration, strengthening transparency, and data-based planning.

Also focusing on the local level, Verônica Moreira dos Santos Pires argues that the achievement of gender equality, as set out in SDG 5 and in Feminist Foreign Policies, depends fundamentally on action at the municipal level, where public policies directly impact people's lives. Despite global regulatory advances, there remains a wide gap between discourse and practice, exacerbated by local obstacles such as the instrumentalization of feminism, low female political representation, the invisibility of care work, and bureaucratic resistance. The study proposes concrete recommendations to municipalities, such as strengthening women's political participation, combating gender-based political violence, valuing care work, adopting intersectionality, training

civil servants, and creating gender-sensitive budgets, with a view to making equality measurable, auditable, and effective.

Also focusing on an empirical case, Julia Silva Rensi analyzes the new phase of Chinese investments in the Brazilian soy-meat complex, currently concentrated in infrastructure and logistics, and its impacts on land governance. Although these investments increase productive integration and export capacity, they reinforce Brazil's primary dependence and expose institutional weaknesses, such as the absence of a robust national land governance framework. In light of international guidelines, the study identifies gaps in land control via mergers and acquisitions, low transparency, and weak institutional coordination. The researcher proposes, as a response, the creation of a national land governance framework, due diligence mechanisms for foreign investments, mandatory traceability standards, the adoption of international indicators, and the expansion of Brazil–China cooperation on a sustainable basis, aiming to avoid conflicts and promote responsible development.

Felipe de Castro Faustino also addresses an interdependent issue between the national and international levels, analyzing how Brazil has become a route for irregular immigration and highlighting the role of international cooperation, especially between Brazilian agencies and Interpol, in combating migrant smuggling. The researcher argues that "coyotes" advise migrants to apply for asylum in order to remain temporarily in the country and then continue on to North America, exploiting legal loopholes and humanitarian policies adopted since the 2000s. The study argues that interagency cooperation is one of the most effective means of addressing this practice, recommending the strengthening of border control, the use of new technologies, the expansion of data sharing, and the updating of migration rules. It also proposes information campaigns to discourage irregular migration.

Also addressing the topic of international cooperation, Franciele Boeira Cataneo and Samira Kauchakje analyze the BRICS Action Plans for energy cooperation (2020–2025 and 2025–2030), highlighting advances, continuities, and challenges. The expansion of the bloc to ten members reinforces its global relevance, representing about 36% of world GDP and more than 40% of oil production. The Plans prioritize energy efficiency, renewable energy, hydrogen, digital technologies, and financing, but have limitations in terms of transparency and access to data, hindering monitoring and external participation. The researchers recommend creating permanent and open repositories, expanding institutional incentives, and developing pilot projects to demonstrate results. These measures could consolidate BRICS as a strategic

player in global energy governance and strengthen cooperation within and outside the bloc.

Moving on to an analysis based on the different concepts of Brazil, Daniel Afonso da Silva, in an ontological and conceptual discussion, argues that the concept of the Global South, which emerged as an alternative to the "third world," has become an "intellectual and political deception," as it lacks unity and coherence among its members. The author recommends abandoning simplified labels such as BRICS and the Global South and returning to the notion of a "Global Brazil," which would be more appropriate to contemporary complexity and national interests, avoiding "illusions of southern solidarity that are not sustainable in practice."

Giovanna Laís Duarte Viana closes this edition of *IPRI-PB* with an analysis of Brazil's efforts to reform the UN Security Council and obtain a permanent seat on that body. The researcher considers the current structure of the UNSC, created in 1945, obsolete, since it concentrates power in the hands of the five permanent members and limits the representation of the Global South. Brazil advocates for a reform that would make the body more democratic and effective in the face of contemporary challenges and the recurrent use of the veto, which paralyzes decisions. The researcher recommends intensifying regional dialogue, revitalizing the G4, strengthening alliances with countries in the Global South, and keeping the issue of the UNSC reform on the agenda of multilateral forums such as BRICS and the G20. The creation of a Working Group at the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty) regarding this subject is proposed in order to coordinate.

Asymmetries and Potentialities in the International Engagement of Brazilian Subnational Governments: A Comparison Between São Paulo (SP) and Mangaratiba (RJ) and the Role of the Ministry of Foreign Affairs in Strengthening Decentralized International Cooperation

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a13

Bernardo Barreto de Vasconcelos Torres[1]

Executive Summary

This research analyzes the asymmetries and potentialities in the international activities of Brazilian subnational governments, in a comparative study between São Paulo (SP) and Mangaratiba (RJ), as well as the role of the Ministry of Foreign Affairs (MRE) in strengthening decentralized international cooperation. The study identifies that, although the Brazilian constitutional framework concentrates foreign policy at the federal level, municipalities are increasingly expanding their international activities, with the support of MRE, thus exploring opportunities for technical cooperation, cultural exchange, tourism, attracting investment, among other territorialized needs. A comparison between these subnational entities reveals strong structural and institutional asymmetries between the two municipalities, with São Paulo having a consolidated apparatus and specialized technical staff, while Mangaratiba is just beginning its journey toward international integration, with limited human and institutional resources, but with a vocation in

1 Holds a master's degree in Management and Public Policy from FGV EAESP, guest professor at Ibmec RJ, co-founder of the Ibmec International Trade League and the Ibmec Public Policy Observatory.

strategic areas, especially tourism. Based on the evidence gathered, the study recommends institutionalizing international policy in the municipalities by creating or strengthening specific departments focused on the topic; expanding technical cooperation with the MRE in order to better develop local internationalization; the establishment of permanent mechanisms for monitoring and evaluating municipal actions for international integration; and the integration of local internationalization policies with national development and economic diplomacy strategies, aligning municipal objectives with Brazilian foreign policy guidelines. The potential impact of these measures would be reflected in the strengthening of the institutional capacity and international governance of cities, in addition to consolidating the MRE as the central coordinator of decentralized international cooperation, promoting greater effectiveness in the external actions of subnational entities, and maintaining consistency with the State's international policy. At the same time, this set of actions creates a replicable model of municipal internationalization that can inspire other Brazilian cities, expanding Brazil's global presence through its local governments.

Introduction

The growing dependence of local decisions on global agendas, especially on issues such as climate change and combating hunger, among others, which also reflects the thinking behind the United Nations (UN) Sustainable Development Goals (SDGs) of local action and global impact, has led subnational governments to expand their activities on the international stage.

In Brazil, even with the constitutional centralization of foreign relations in the federal government, there has been significant progress in decentralized international cooperation, driven by the need to find solutions to increasingly complex urban challenges. Since the 1980s, Brazilian cities and states have progressively incorporated the international dimension into their public policies, participating in multilateral networks, establishing bilateral partnerships, and raising external funds for local development. However, this process is marked by profound institutional, technical, and financial asymmetries among Brazilian subnational actors, which directly impacts their ability to plan, implement, and sustain international actions in a continuous and strategic manner.

In this context, this research examines the asymmetries and potentialities in the international activities of Brazilian subnational governments, based on a comparison between the municipalities of São Paulo (SP) and Mangaratiba (RJ).

The analysis aims to understand how the Brazilian Chancery can contribute to decentralized international cooperation, as well as promote greater integration between levels of government, thus ensuring the alignment of cities and states with Brazilian foreign policy.

Analysis

The international activities of Brazilian subnational governments have expanded significantly in recent decades, accompanying the country's growing involvement in global agendas, particularly those related to sustainable development and international cooperation. However, the absence of a consolidated regulatory framework, despite the institutional support of the MRE, has created a scenario of great heterogeneity among local entities, intensified by discrepancies in the power and influence of each actor.

While large municipalities such as São Paulo have robust institutional structures, specialized technical teams, and the capacity for direct engagement in multilateral forums, small and medium-sized cities such as Mangaratiba face administrative, financial, and personnel constraints that limit their international projection. This disparity reflects both the level of institutionalization of local foreign policies and the availability of internal resources and skills to manage international relations in a strategic and continuous manner.

In the case of São Paulo, the existence of a Municipal Secretariat for International Relations (SMRI), with technical staff, intersectoral coordination, and a consolidated history, has enabled active involvement in global initiatives, such as participation in G20 engagement groups during the Brazilian presidency, with the city also hosting the G20 Central Bank Governors and Finance Ministers Meeting. This performance reflects not only institutional capacity, but also international recognition of the municipality as a relevant actor in urban and climate issues, considerably expanding its opportunities for cooperation and access to international financing.

On the other hand, the municipality of Mangaratiba, although located in a strategic region with significant tourism and environmental potential, still lacks an institutional structure dedicated to international cooperation, medium- and long-term planning, and integration with international city networks, despite important, albeit embryonic, internationalization initiatives, notably its attendance at G20 Social agendas and engagement groups in 2024. The lack of technical units or specific positions for the management

of international relations hinders the continuity of actions, making them sporadic and dependent on specific political administrations.

The contrast between the two cases analyzed illustrates a structural challenge for Brazilian paradiplomacy: the lack of knowledge among subnational entities about international opportunities and the support provided by the MRE, which enable cities with less institutional capacity to develop their own internationalization strategies. Because the MRE's regional offices are located in state capitals and the foreign ministry's headquarters are in Brasília, mayors and their teams are often unable to reach them on a regular basis. The same is true for the strengthening of bilateral relations, with consular representations and official events restricted to major cities, which hinders the full exploitation of the potential of subnational action as an instrument of development and territorialized diplomacy.

As a result, the international activities of Brazilian municipalities tend to reproduce existing regional and institutional inequalities, concentrating opportunities and visibility in large urban centers. In addition, the lack of coordination with national foreign policy in specific municipal actions can result in overlapping agendas, dilution of diplomatic efforts, and loss of strategic coherence in the country's international projection.

Recommendations

In order to better address institutional asymmetries and strategically take advantage of international opportunities, it would be advisable to adopt structural and coordinated measures, both by subnational entities and by MRE, in two main areas:

1. Institutional strengthening of municipal paradiplomacy
    - Establishment of municipal international relations centers, even in a scaled down format, responsible for prospecting opportunities, interinstitutional coordination, and management of international partnerships;
    - Technical training of municipal officials in international relations, with support from the MRE and partner institutions, such as the Institute of Applied Economic Research (IPEA), which already conducts research on the subject;
    - Development of municipal internationalization plans, integrating local priorities with national foreign policy guidelines, so that

together, the MRE and subnational actors can design and execute an assertive strategy;

- Encouraging the integration of municipal international agendas into local planning instruments, such as the Multi-Year Plan (PPA) and the master plan, ensuring continuity between administrations.

2. Expanding municipal participation in international forums and networks
    - Encourage municipalities to join international networks and coalitions, expanding technical exchange and access to cooperation opportunities;
    - Encourage the creation of intermunicipal consortia for international cooperation, enabling neighboring cities to join forces to develop joint projects and access bilateral and multilateral opportunities;
    - Facilitate the participation of smaller cities in relevant international events and agendas through regional internationalization consortia, taking advantage of local capacities and vocations.

Proposals for policy implementation

In order to strengthen municipal paradiplomacy institutionally, it is necessary to raise awareness among the executive, legislative, and local sectors about the benefits and opportunities of internationalization. To this end, a strategic approach is to promote seminars with authorities and experts in the field, in addition to initiating smaller-scale projects with international partners, in order to display results and provide a positive first experience, thereby eliminating the stigma surrounding investments in international actions. From the first international contacts onward, it becomes possible to advance in the establishment of municipal internationalization centers and in the technical training of civil servants, paving the way for the deepening of the policies described above, such as expanding municipal participation in international forums and networks and leadership for the creation of intermunicipal consortia for international cooperation.

Conclusion

Subnational diplomacy emerges as a strategic tool for local development and for expanding Brazil's international presence. The comparative study between São Paulo and Mangaratiba highlights the institutional and technical

asymmetries that still characterize the international activities of municipalities, while revealing the transformative potential of decentralized cooperation when coordinated jointly with the MRE and technical partners.

Institutional strengthening, technical training, and the integration of international agendas into municipal planning are fundamental steps toward consolidating a coherent and sustainable subnational internationalization policy with solid impacts for states and municipalities, advancing toward a more inclusive and cooperative foreign policy aligned with territorial-demands.

References

Brazil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República.

Brazil. 2025. Prefeitura do Município de São Paulo. *Organograma e Estrutura Administrativa*: Secretaria Municipal de Relações Internacionais – Acesso à Informação. https://prefeitura.sp.gov.br/web/relacoes_internacionais/w/acesso_a_informacao/183163.

Brazil. Ministério das Relações Exteriores. 2021. "Escritórios de representação no Brasil." Governo do Brasil. https://www.gov.br/mre/pt-br/composicao/escritorios-de-representacao-brasil.

Torres, Bernardo Barreto de Vasconcelos, and Ana Beatriz Rodrigues Carneiro. 2023. "A paradiplomacia da cidade do Rio de Janeiro: um estudo de caso sobre o governo de Eduardo Paes (2009–2016)." *Boletim de Economia e Política Internacional: Relações Internacionais de Entes Subnacionais* 37 (september/december): 107–22. https://doi.org/10.38116/bepi37art6.

Climate Policy in the Municipalities of the Belo Horizonte Metropolitan Region (RMBH): From Information to Climate Action

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a14

Guilherme Tampieri[1]

Executive Summary

This paper, which constitutes an excerpt from a broader research project, aims to identify whether—and how—the 34 municipalities of the Belo Horizonte Metropolitan Region (RMBH) are developing their climate policies, based on an assessment of municipal state capacities (Grin, Demarco, and Abrucio 2021) in this field. Secondarily, the paper seeks to expand the still incipient debate in the national literature regarding the reality of municipal state capacities. The study outlines key characteristics and presents data on access to information and instruments of municipal climate policy (Giddens 2010). A case study considered a "best practice" will be presented. The justification for this paper lies at the intersection of (i) the urgency of the issue of climate change; (ii) the gap in studies on municipal actions to address climate change, particularly in small and medium-sized municipalities; and (iii) the scarcity of studies that shed light on municipal state capacities to confront such challenges and problems.

Introduction and Methodology

The early 1970s marked the inclusion of the environmental agenda in major international debates, culminating, over the decades, in the adoption

1 Advanced-stage PhD candidate in the Graduate Program in International Relations at PUC-Minas; Researcher at the International Relations Research Institute (IPRI) of FUNAG (Alexandre de Gusmão Foundation); Researcher at the Observatory of Metropolises – Belo Horizonte Hub – within the Network for the Evaluation of Urban Policy Instruments and Climate Adaptation (AIPUAC Network) and the Secretariat for Peripheries of the Ministry of Cities; Holds a master's degree in Geography; Consultant; Program and Project Coordinator of Clima de Política (climadepolitica.org).

of the Paris Agreement in 2015. Since the Agreement's adoption, cities[2] have been identified as key actors in climate action, posing the challenge of developing norms, methodologies, indicators, and baselines to assess progress toward the goals of this agenda—such as the need to keep global warming below 1,5º C (United Nations Organization 2025). It is within the gap between the global agenda and the challenges experienced by communities affected by climate change that the subject of this paper is located: the cities of the Belo Horizonte Metropolitan Region (RMBH). This choice was made due to the existence of numerous initiatives on the subject (Gomes 2024) as well as the State Climate Action Plan (Governo de Minas Gerais 2024) with Belo Horizonte serving as a reference, as will be shown.

To achieve the central objective of the research, a literature review was conducted and requests were submitted under Brazil's Access to Information Law (Brazil 2021) (LAI), established by Law No. 12,527/2011, to the municipal governments of the RMBH. These requests were subsequently analyzed and cross-referenced with the Municipal Capacity Indicator (ICM).[3] A total of 31 information requests[4] were submitted among the 34 existing municipalities, resulting in 13 responses.[5]

The Role of Cities in Addressing Climate Change

Cities account for 70% of CO_2 emissions into the atmosphere (Turnbull *et al.* 2025) and concentrate 56% of the world's population (UN-Habitat 2024) and 87% of the Brazilian population (Britto 2024). They host some of the main causes of climate change, while also being where part of the solutions to this challenge lie, particularly in the fields of adaptation and emissions mitigation (Heidrich *et al.* 2016, 37; UN-Habitat 2024). The Sixth Assessment Report of the IPCC (IPCC 2022) states that issues of gender, race, and social class exacerbate vulnerability in regions such as the RMBH, which are marked

2 For the sake of writing fluency, the terms *city* and *municipality* will be used interchangeably, although they are not synonymous.

3 The ICM is the main monitoring indicator of Program 2318 – Risk and Disaster Management within the Federal Government's Multiannual Plan (PPA) 2024–2027.

4 For the missing municipalities, there were two issues. In one case, the applicant's registration had not been updated and access was denied, with no possibility of password recovery due to a system error. For the others, there was no available means to request access to information on the City Hall's website.

5 Between June 4 and 6, requests for access to information were submitted. It should be noted that five of the 34 municipalities are part of FalaBR, a unified channel for submitting requests to public agencies and entities, as well as for tracking responses. A sixth municipality had its own portal, but one integrated with the gov.br system. The remaining municipalities had either their own portals or outsourced platforms. In other words, for 29 of the 34 municipalities, it was necessary to access their respective city hall websites in order to try to find a way to submit the request, substantially increasing the time required.

by cumulative inequalities (Santos 2006, 15), a finding corroborated by the UN Women report (UN Women 2016). In this context, a lack of proportionality can be observed in how urban populations experience and respond to the impacts of climate change, which affects the aforementioned populations more intensely.

Heidrich *et al.* (2016, 37) warn that the ways and reasons why cities engage in climate policies largely remain poorly understood. Barbi (2014) highlights that much of the available research in Brazil and internationally addresses this issue only in megacities. According to IBGE data (Belandi 2024), nearly 70% of Brazilians live in municipalities with fewer than 500,000 inhabitants, making small and medium-sized cities a relevant yet underexplored object of study.

Most studies on state capacity focus on the federal level, but these approaches can be adapted to the subnational level (Silva & Junior 2022). Picavêa (2025) points out that the lack of technical and financial capacity, combined with fragile administrative structures, constitutes one of the main gaps in climate adaptation in Brazil. Additionally, Di Giulio (2025) found that only 13% of Brazilian municipalities are minimally prepared for the climate change context, considering institutional capacity and the existence of legal instruments aimed at adapting to the impacts of climate change. This gap in academic and scientific interest noted by Silva and Junior (2022) enables reflection on the consequences of climate change in cities and, on the other hand, an assessment of their capacity to respond to the challenges posed.

Discussions

The discussion on urban governance for climate change—or lack thereof—is urgent, especially in municipalities where there is greater vulnerability, as is the case in the RMBH (Governo de Minas Gerais 2025). Here, state capacity is understood as the State's ability to implement public policies and achieve their objectives (Cingolani 2013, 25). One way to assess state capacity is by identifying organizational structures, whose presence or absence is critical for local governments to fulfill their tasks related to climate change—and other policies—considering that they are the administrative level closest to citizens, even though their actions depend on laws and rules established by other levels of government.

When evaluating the responses received through access to information requests, the first research finding emerged: 100% of the municipalities

integrated into FalaBR responded[6], in some way, pointing to the fact that municipal integration into a centralized information system (FalaBR) can contribute to enhancing state capacity with regard to the effective realization of the right of RMBH citizens to access information. It was also found that 62% of RMBH municipalities failed to comply with the Access to Information Law (LAI). A study conducted by the newspaper Estado de São Paulo (Estadão) (Lima and Brembatti 2020) identified that 66% of municipalities in the state of São Paulo fail to comply with the Access to Information Law,[7] running counter to what the Brazilian Federal Constitution establishes when it states that "everyone has the right to receive from public agencies information of personal interest, or of collective or general interest, which shall be provided within the time limits established by law."

To support the research, the Municipal Capacity Indicator (ICM) was used, composed of 20 variables.[8] The ICM was developed taking into account the risk profile, dividing municipalities into Priority[9] and Non-Priority categories, as well as municipal size. It is noteworthy that of the 2,086 municipalities considered as priorities by the ICM—representing 37.4% of Brazilian municipalities—22 are located in the RMBH (Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional 2025)[10], nearly twice the national average.

Article 12 of the Paris Agreement (United Nations Organization 2015) states that "*Parties shall cooperate in taking measures, as appropriate, to enhance climate change education, training, public awareness, public participation and access to information*[...]" (emphasis added), and to prevent the spread of fake news and disinformation, which together are considered the greatest global problem for the next two years[11]. What can be observed is that transparency

6 There were seven complete responses, totaling 20% of the municipalities in the Belo Horizonte Metropolitan Area, and six more responses stating that they had no data, corresponding to 18% of the municipalities, totaling 38%. Of this total of 13 municipalities, five are integrated with FalaBR, one is integrated with gov.br, one has an outsourced portal, and six have their own portals.

7 The research conducted in São Paulo revealed cases in which requests submitted via the internet were not accepted and applicants were required to file their requests in person at City Hall, which also occurred in one of the municipalities of the RMBH. There were also instances in which the system crashed or failed to generate a protocol number, as well as the frequent absence of an appeal mechanism in cases of denied requests or inadequate responses.

8 The ICM is the main monitoring indicator of Program 2318 – Risk and Disaster Management in the 2024-2027 Multi-Year Plan (PPA, in portuguese), with the objective of measuring the improvement in municipal capacity in risk and disaster management actions. There are three dimensions of variables: I – Planning and Management Instrument; II – Intersectoral Coordination and Capacities; and III – Policies, Programs, and Actions.

9 Municipalities classified as Priority are those most susceptible to occurrences of landslides, flash floods, and flooding, and are therefore prioritized in federal actions related to risk and disaster management.

10 Análise feita pelo autor, a partir dos dados contidos na base de dados do Governo Federal.

11 The World Economic Forum's *Global Risks 2025* report highlighted that the lack of information and misinformation together constitute the greatest risk to societies worldwide over the next two years.

in RMBH municipalities is deficient and violates existing legislation, thereby undermining the right to environmental information.

The survey points to the hypothesis that municipalities with greater state capacity to deal with climate change, such as Belo Horizonte, provide information in a more precise manner. Less structured municipalities, with fewer instruments to address climate change, provided disparate information. The presumption that transparency policies in that field are often merely symbolic was confirmed, which corroborates the hypothesis of Michener and Nichter (2020).

1. Recommendations to address this problem
    - Establishment of task forces by command and control agencies to ensure that municipalities integrate into the unified system, FalaBR.
    - Compliance by municipalities with the principles of Open Government, making information proactively available.
    - Creation of institutional arrangements involving the participation of different actors—such as committees and forums with stakeholders from diverse sectors—for cities that still lack appropriate instruments.
    - Participation of municipalities in national and international city networks, with support and intermediation from the Metropolitan Agency.
    - Planning and management of climate policies between municipalities and the RMBH Metropolitan Agency based on data, such as the Minas Gerais Climate Vulnerability Index (IMVC) and the ICM.
2. Belo Horizonte: a roadmap for municipal climate action

Barbi (2021) warns that most cities with climate policies have climate change forums or committees established to assist municipalities in drafting specific policies to address this issue. This was the case of Belo Horizonte, the only municipality in the RMBH that presented such a policy, as reported in the questionnaire sent via the Access to Information Law (LAI). This fact highlights the city as a relevant case in the metropolitan and Brazilian context, due to its history of incorporating the issue into the municipal agenda since 2006, when the Municipal Committee on Climate Change and Eco-efficiency (CMMCE) was created. Within the scope of the CMMCE, the city has sought to build climate governance through legal instruments and

action plans, although it faces significant obstacles, such as very low effective social participation (Amaral, Magalhães & Tampieri 2022).

Municipal Law No. 10,175/2011, a pioneer in the country, established the Municipal Policy for Mitigation of the Effects of Climate Change. In 2024, Law No. 11.793 amended the 2011 law and set the target of reducing net CO_2 emissions by 100% by 2050. In 2013, the Greenhouse Gas Emissions Reduction Plan (PREGEE) presented the municipality's decarbonization pathway and was revised in 2020 (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2025a). Another milestone is the preparation of emissions inventories (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2025b), which began in 2009 and have had several editions, showing the sources and amounts of municipal emissions. The Climate Change Vulnerability Analysis (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2016), prepared in 2015 with scenarios for 2016 and 2030, became a planning instrument for the city, indicating pathways to overcome the cumulative inequalities previously mentioned. The Local Climate Action Plan (PLAC) (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2025c), published in 2022, presents a consolidation of the other existing instruments and sectoral plans, such as those for urban mobility, solid waste, housing, among others.

The City Hall created the Special Coordination Office for Climate Change[12], linked to the Mayor's Office (Brazil 2025), with various responsibilities, such as promoting institutional coordination to prioritize and implement municipal climate policy in the planning of municipal actions and projects. This coordination may be considered innovative, as it removes the "climate action" function from the Department of the Environment and elevates it to the Mayor's Office, including, the legal responsibility to "implement the municipal climate policy, in coordination with the bodies and entities of the Executive Branch" (Belo Horizonte 2025). In May 2025, after months of evaluation, the municipality published its Municipal Urban Tree Planting Plan (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte 2025), aiming to expand and conserve urban tree cover in a planned manner, emphasizing social participation in the decision-making process.

Coêlho (2016) states that geographic proximity is an important variable in the analysis of public policy diffusion. In this sense, Belo Horizonte, as a "model city," can serve as a diffusion center for municipalities in the region, given the tendency for geographically close governments to adopt public policies similar to those of their "neighbors," with the aim of improving the

12 Established by Municipal Law No. 11,801 of January 2, 2025 (Article 16, item III).

quality of life of their own residents (Berry & Berry 2007). Also noteworthy is Belo Horizonte's capacity to innovate and keep the climate agenda active over the years, integrating instruments such as inventories, plans, and the inclusion of the issue in the Municipality's Organic Law, in Article 186, which provides that, in promoting urban development, the need to address climate change shall be observed.

While acknowledging criticisms regarding the representation of civil society in the planning, management, monitoring, and review of these instruments, the city demonstrates an ongoing effort to align its actions with international agreements, such as the Paris Agreement, and to address climate justice by recognizing that its impacts disproportionately affect vulnerable populations and marginalized territories.

References

Amaral, Marcelo Cintra do, Felipe Nunes Coelho Magalhães, e Guilherme Lara Camargos Tampieri. 2022. "O planejamento urbano e a mudança climática: contradições e desafios, entre capturas e potencialidades." In *Livro de Resumos do XIX Encontro Nacional da ANPUR*, Blumenau: FURB. https://anpur.org.br/wp-content/uploads/2022/12/livro_resumos_enanpur-2022.pdf.

Barbi, Fabiana. 2014. *Governando as mudanças climáticas no nível local: riscos e respostas políticas*. PhD diss., Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

Barbi, Fabiana, e Fernando Cardozo Fernandes Rei. 2021. "Mudanças climáticas e agenda de adaptação nas cidades brasileiras." *Revista Catalana de Dret Ambiental* 12 (1): 1–34.

Belandi, Caio. 2024. "População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024." *IBGE*. https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024.

Belo Horizonte. 2025. *Decreto nº 18.948, de 29 de janeiro de 2025: Dispõe sobre a organização do Gabinete do Prefeito*.

Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. 2007. "Innovation and Diffusion Models in Policy Research." In *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., edited by Paul Sabatier, 223–60. Boulder: Westview Press.

Belo Horizonte. Prefeitura de Belo Horizonte. 2025. *Decreto nº 18.948, de 29 de janeiro de 2025*. https://dom-web.pbh.gov.br/visualizacao/ato/455455.

Brazil. 2011. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm.

Britto, Vinícius, and Breno Siqueira. 2024. "Censo 2022: 87% da população brasileira vive em áreas urbanas." *IBGE*. https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41901-censo-2022-87-da-populacao-brasileira-vive-em-areas-urbanas.

Cingolani, Luciana. 2013. *The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures*. MERIT Working Paper 2013-053. United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), Maastricht.

Coêlho, Denilson B. 2016. "Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas." In *Difusão de políticas públicas*, edited by Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Denilson Bandeira Coêlho, and Sidney Jard da Silva, 35–64. São Bernardo do Campo: Editora da UFABC.

Di Giulio, Gabriela Marques, et al. 2025. "Advancing Adaptation of Highly Heterogeneous Urban Contexts for Improved Distributive Climate Justice: An Analysis of Specific and Generic Adaptive Capacities of Brazilian Cities." *Sustainable Cities and Society*: 106665. https://doi.org/10.1016/j.scs.2025.106665.

Grin, Eduardo José, Diogo Joel Demarco, and Fernando Luiz Abrucio. 2021. *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS.

Gomes, Emerson. 2024. "Feam apresenta ferramenta de mudanças climáticas a municípios da RMBH." *FEAM*. https://feam.br/w/feam-apresenta-ferramenta-de-mudancas-climaticas-a-municipios-da-rmbh.

Governo de Minas Gerais. 2024. *Plano Estadual de Ação Climática – PLAC-MG*. SEMAD. https://meioambiente.mg.gov.br/w/plano-estadual-de-acao-climatica-plac-mg-.

Governo de Minas Gerais. 2025. *Vulnerabilidade às mudanças climáticas*. Clima Gerais. https://clima-gerais.meioambiente.mg.gov.br/vulnerabilidade-territorial.

Heidrich, Oliver, et al. 2016. "National Climate Policies Across Europe and Their Impacts on Cities Strategies." *Journal of Environmental Management* 168: 36–45.

IPCC. 2021. "Summary for Policymakers." In *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment*

Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, edited by V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S. L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M. I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J. B. R. Matthews, T. K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou. Cambridge: Cambridge University Press. https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_Stand_Alone.pdf.

Michener, Gregory, and Simeon Nichter. 2020. *Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros*. Working paper (Diagnóstico LAI municipal) apresentado à Controladoria-Geral da União, December 2020. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-11-docs/diagnostico-lai-municipal-determinantes-michener_nichter-fgv-ptp.pdf.

Lima, Samuel, and Katia Brembatti. 2020. "Dois terços das cidades paulistas desrespeitam Lei de Acesso à Informação." *Estadão*. https://www.estadao.com.br/politica/dois-tercos-das-cidades-paulistas-desrespeitam-lei-de-acesso-a-informacao/.

Michener, Gregory, and Simeon Nichter. 2020. *Variáveis determinantes para cumprimento à Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros*. Working paper (Diagnóstico LAI municipal) presented to Controladoria-Geral da União, December 2020. https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/a-ogp/planos-de-acao/4o-plano-de-acao-brasileiro/compromisso-11-docs/diagnostico-lai-municipal-determinantes-michener_nichter-fgv-ptp.pdf.

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. 2025. *Indicador de Capacidade Municipal (ICM)*. Governo Federal. https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/icm.

United Nations Organization. 2015. *Paris Agreement*.

United Nations Organization. 2025. *1.5°C: What It Means and Why It Matters*. ONU – Climate Action. https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/degrees-matter.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2025b. *Histórico do inventário de emissão de gases de efeito estufa*. Belo Horizonte. https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/inventario-de-emissao-de-gases-de-efeito-estufa.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2025b. *Histórico do inventário de emissão de gases de efeito estufa*. Belo Horizonte. https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/inventario-de-emissao-de-gases-de-efeito-estufa.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 2025a. *Revisão do Plano de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa*. Belo Horizonte. https://prefeitura.pbh.gov.br/meio-ambiente/revisao-do-plano-de-reducao-de-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, and ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade. 2025c. *Plano Local de Ação Climática de Belo Horizonte (PLAC-BH)*. Belo Horizonte. https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/placfinal.pdf.

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, and WayCarbon. 2016. *Análise de vulnerabilidade às mudanças climáticas do município de Belo Horizonte: relatório final*. Belo Horizonte. https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/meio-ambiente/2025/estudo_vulnerabilidade_ambiental.pdf.

Santos, Wanderley Guilherme dos. 2006. *Horizonte do desejo: instabilidade, fracasso coletivo e inércia social*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Silva, Roseane Grossi, and Valdir Machado Valadão Júnior. 2022. "Capacidades estatais municipais: proposta para uma agenda de pesquisa e percurso metodológico." *APGS – Administração Pública e Gestão Social* 14 (4).

Turnbull, Jocelyn, et al. 2022. *IG³IS Urban Greenhouse Gas Emission Observation and Monitoring Good Research Practice Guidelines (GAW Report No. 275)*. Geneva: World Meteorological Organization and Empa. https://urban-climate.org/wp-content/uploads/2024/06/GAW_275_en.pdf.

UN-Habitat. 2024. *World Cities Report 2024: Cities and Climate Action*. Nairobi: UN-Habitat. https://unhabitat.org/world-cities-report-2024-cities-and-climate-action.

UN Women. 2016. *Implementation of Gender-Responsive Climate Action in the Context of Sustainable Development: Report of the Expert Group Meeting*. Bonn: UN Women. https://unfccc.int/files/gender_and_climate_change/application/pdf/egmreport.pdf.

Yamin, Farhana, and Joanna Depledge. 2004. *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press.

From Aspiration to Action: Implementing Gender Equality at the Municipal Level as Part of an Auditable Feminist Foreign Policy

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a15

Verônica Moreira dos Santos Pires[1]

Executive Summary

The pursuit of gender equality, enshrined in Sustainable Development Goal (SDG) 5, continues to face a persistent gap between ambitious global targets and their effective implementation. The *Global Gender Gap Report 2025* highlights slow progress, estimating that it will take 123 years to achieve full parity (WEF 2025, 5). In light of this evidence and the research conducted, this Policy Brief is based on the following premise: real and lasting transformation begins at the municipal level. Accordingly, by translating the guidelines of Feminist Foreign Policies (FFPs) to the local scale, this study not only updates the data but also puts forward recommendations and implementation proposals focused on municipalities, understood here as engines of change. The proposals include the creation of gender-based violence monitoring systems, the foregrounding of care work through public services, the training of public servants in gender and intersectionality, and the development of gender-responsive budgeting. The potential impacts of those measures comprise the acceleration of progress toward equality, the building of more resilient communities, and the assurance that the benefits of development reach everyone, thereby strengthening democracy at its foundation.

1 Verônica M. S. Pires holds a PhD in Comparative History (PPGHC/UFRJ), is an alumna of the U.S. Department of State (U.S. DoS.) and a former fellow at the University of Massachusetts (UMass Amherst). She currently works as a professor and coordinator of the International Relations program at Veiga de Almeida University (UVA/RJ), and as a researcher at the InterAgency Institute (IA) and the International Relations Research Institute (IPRI/FUNAG), linked to the Brazilian Ministry of Foreign Affairs. Translated with DeepL.com (free version)

Introduction

The global agenda for gender equality, driven by frameworks such as the 2030 Agenda, has gained *momentum* with the adoption of Feminist Foreign Policies (FFPs) by a growing number of countries. These policies propose a reconfiguration of international relations, seeking to dismantle structures of inequality. However, the research conducted reveals a critical implementation gap, namely, the divide between discourse and practice. Put differently, the mere adoption of feminist labels or the creation of ambitious legal frameworks does not, on its own, guarantee substantive transformation.

In light of this challenge, the present document argues that overcoming this gap fundamentally depends on the municipalization of actions. It is at the municipal level, where everyday life unfolds and public policies directly affect citizens, that the governance of gender equality is most likely to become concrete and effective. From this perspective, it is also important to highlight that proximity to the population is one of the key advantages of local governments, as it facilitates the design, implementation, and monitoring of policies that respond to the real and specific needs of their communities, transforming abstract guidelines into tangible outcomes.

This connection between foreign policy and municipal action is not incidental. It constitutes a pillar of important theories underpinning FFPs. Feminist theories of International Relations, which form the basis of FFPs, generally reject the artificial separation between the international and domestic spheres, arguing that security and equality are constructed from lived experiences at the local level, where individuals are not diluted into an anonymous crowd (Philipson & Velasco 2022). In this sense, the effectiveness of an FFP is measured by its capacity to be localized, that is, translated and adapted to the concrete realities of municipalities, a process that the International Relations literature refers to as norm localization (Acharya 2004). It is precisely this localization that enables the well-known implementation gap between global commitments and real change to be overcome. By way of illustration, a country such as Brazil, given its diverse regional realities, would not be able to implement a Feminist Foreign Policy using generalized national indices, as such an initiative would easily be associated with the concept of gender washing, insofar as it would mask stark regional inequalities in, among other areas, the pursuit of gender parity as envisioned in SDG 5. Therefore, the premise of the municipality as the foundation for the construction of a Feminist Foreign Policy does not represent a deviation, but rather a decisive test of the coherence and impact of a foreign policy that claims to be transformative,

aligning with the growing Global Municipal Feminist Movement, which views cities as the fundamental locus of change (UCLG 2025).

Analysis

Global data paint a challenging picture. The *Global Gender Gap Report 2025*, published by the World Economic Forum, indicates that global gender parity has reached only 68.8%, a marginal advance that projects the elimination of inequality to more than a century from now. The North–South divide is pronounced, with high-income economies consistently outperforming middle- and low-income ones. In the labor market, inequality persists: globally, only 46% of women were employed in 2024, compared to 70% of men. Moreover, women earned, on average, 22.6% less than their male counterparts (WEF 2025).

Given these circumstances, the following are some key obstacles that hinder progress toward gender equality, many of which manifest acutely at the local level:

Chart 1 – Systemic Barriers to Gender Equality at Municipal/Global Level

Systemic Obstacle	Manifestation at the Municipal Level
Instrumentalization of Feminism	Gender policies are used for image gains, without the allocation of resources or structural changes, such as the creation of Women's Secretariats without a dedicated budget.
Ineffectiveness of Quotas	The practice of *ghost* or *token* candidacies in municipal elections has undermined women's political representation, keeping existing power structures unchanged.
Invisibility of Care Work	The overload of unpaid domestic and care work, which limits women's economic and political participation, is exacerbated by the lack of local childcare facilities and support services.
Bureaucratic Resistance	The lack of knowledge and resistance among municipal civil servants to incorporating a gender perspective and intersectionality into policy formulation continues to perpetuate exclusion.

Source: IBGE 2024, Mendes 2020, CNM 2024, IPEA 2025, TCU 2025, TCU 2023 and Aguiar 2025.

In light of the points outlined above and the real possibility of collecting data that disaggregate each municipality, it is considered that, with a deliberate

and well-funded strategy at the local level, global gender equality goals can move beyond distant aspirations.

Recommendations

To translate global guidelines into local progress, municipal authorities must adopt a pragmatic and structured approach. For this reason, the recommendations below are designed to be implemented with a focus on concrete and measurable actions, within the exclusive scope of municipalities.

The first priority is to *strengthen women's political participation* by going beyond formal quotas. It is necessary to implement robust oversight mechanisms to ensure women's effective participation in local politics, combating fraud such as *ghost* or *token* candidacies and promoting the development of new leadership through mentorship and capacity-building programs.

In Bogotá, Colombia, for example, the Bogotá 50/50 program (2021–2023), a mayoral initiative in partnership with civil society, trained more than 4,000 women for political engagement and created a quarterly monitoring system for women's participation. Focused on capacity-building and oversight, Bogotá invested in resource allocation and the creation of targeted institutional mechanisms as core strategies. Beyond the more than 4,000 women trained through the Political Clinic, women's caucuses were established in the Local Administrative Boards of 18 out of Bogotá's 20 localities, a District Multi-Party Gender Roundtable was created, a quarterly monitoring system with published data on women's participation was implemented, and substantial compliance with the targets was confirmed by an independent evaluation by the Open Government Partnership (Urrea 2025).

In parallel, it is essential to combat gender-based political violence by creating reporting channels and response protocols under the responsibility of City Councils and Municipal Governments. These structures must protect candidates and officeholders, ensuring a safe and democratic political environment.

In Ecuador, a program implemented between 2021 and 2024, focused on rural and Indigenous women, illustrates the effectiveness of an integrated model: it combined the training of over 110 women to identify and report violence with the creation of three local monitoring observatories and the development of an action protocol, resulting in 14 cases being formally reported in remote municipalities (UN Women 2024). The fact that 14 cases were formally reported is the strongest evidence. In communities where

violence is normalized and access to justice is nearly nonexistent, each report represents a break in silence and a demonstration of trust in the system created. In other words, "the success of the program is not evidenced so much by the number of cases reported, but by the fact that the reporting channel was used and fulfilled its purpose.

Another core dimension is *recognizing and valuing care work*. With this in mind, municipalities should develop policies that acknowledge the economic and social value of reproductive labor, such as the creation and/or expansion of childcare networks, community centers for older adults, and community laundries. The objective is to free up part of women's time for full economic and political participation.

Still focusing on Latin America, and once again highlighting the city of Bogotá, Colombia, the Care Blocks Program deserves to be analyzed, as it is treated as a paradigmatic example of municipal policy (Guevara-Aladino 2024). Through its 20 Care Blocks (*Manzanas del Cuidado*), in operation through 2023, the city brought essential services closer to caregivers, who devoted an average of 13.8 hours per day to unpaid work (Guevara-Aladino 2024, 1113). By offering, within a 15- to 20-minute walking distance, services ranging from community laundries to job-training programs and completion of the equivalent of secondary education, the system benefited more than 233,000 women, freeing their time and promoting economic autonomy (Guevara-Aladino 2024, 1114). Complementarily, Uruguay's National Integrated Care System, established in 2015 and a regional pioneer, demonstrates in a 2025 study that while freeing time is decisive for economic autonomy, it does not automatically translate into greater political participation (Goyeneche 2025). It can therefore be inferred that care policies create favorable conditions for civic engagement, but must be accompanied by other actions for women to effectively occupy spaces of decision-making and leadership.

The *implementation of intersectionality in public policies* is equally essential. All municipal gender policies, whether in health, education, urban planning, or public safety, must consider the needs of different groups of women, especially the most marginalized, such as Black, Indigenous, LGBTQIAP+, and women with disabilities. To this end, it is necessary to create advisory committees with diverse representation.

New York has developed a way to institutionalize intersectionality at the municipal level. Through its Commission on Gender Equity (CGE), the city adopts an approach that recognizes race, gender, and other markers as interconnected. In its 2024 annual report, the commission details a series of

policies targeted at specific groups, demonstrating the practical application of the concept. Among the initiatives are new investments in "Pride Health Centers," which provide health and gender-affirming care for the LGBTQIAP+ community; discussion panels on challenges faced by Black women in the workplace, such as wage disparities; and the creation of a childcare task force involving experts on issues faced by immigrants (NYC CGE 2025). By creating programs and allocating resources based on the specific needs of different groups, New York demonstrates how a municipal administration can move beyond a monolithic gender approach and begin to build truly intersectional public policies.

Equally important for these policies to be effective is the continuous training of public servants. Gender and intersectionality literacy programs must be mandatory for all municipal employees, from frontline service providers to decision-making positions, ensuring that a gender perspective permeates the entire administration.

The city of Barcelona, Spain, shows how training a single senior official can trigger systemic transformation. In 2019, the director of municipal cleaning services, a traditionally male-dominated sector with a workforce that was 75% male, participated in gender perspective training. The experience led him to initiate a diagnostic and action process that became a model for the city. The resulting plan, implemented in collaboration with outsourced companies and unions, ranged from supporting 56 women in obtaining licenses to drive heavy vehicles, a requirement for accessing better-paid positions, to revising pay structures and improving anti-harassment protocols (Change 2025). Inspired by the results, the city is now expanding the approach to other infrastructure sectors, such as public lighting and sewer maintenance, using public procurement terms as leverage to redesign public services through a gender lens.

Finally, it is imperative to ensure adequate and transparent financing. Municipalities should create and monitor an *Orçamento Mulher* ("Woman Budget") that details the resources allocated to gender equality policies across all departments, ensuring transparency and social oversight through independent audits conducted by Municipal Councils for Women's Rights.

Continuing with the city of Barcelona, with regard to financing and transparency in the use of resources, the allocation of € 3.8 billion (the 2024 budget) can be examined in the *Relatório de Impacto de Gênero*, a document that assesses how the municipal budget affects gender equality. The city's

methodology analyzes personnel expenditures, identifies which spending programs exacerbate or reduce the gender gap, and promotes budgetary adjustments to foster equality. Moreover, to ensure transparency and enable social oversight, the city government makes available not only the full report but also the budget databases in open formats (CSV and XLSX) (Ajuntament de Barcelona 2024). This practice of annually publishing a gender impact assessment alongside raw data transforms the budget into an auditable tool and demonstrates a commitment to accountability, allowing citizens and organizations to scrutinize how public resources are being used to promote gender equity.

Proposals for Policy Implementation

Effective implementation requires a clear action plan, with defined stakeholders, allocated resources, and goals that are both feasible and measurable. In this regard, the reader will find detailed proposals for each recommendation below, bearing in mind that they are confined to the municipal context.

Chart 2 – Local Implementation Model for Effective Global Positioning

Recommendation	Actions for Implementation
Strengthen Political Participation	**Stakeholders:** Electoral Justice (local jurisdiction), Municipal Councils, Political Parties, Municipal Councils for Women's Rights (CMDM, in Portuguese). **Actions:** I. The Municipal Council, in partnership with the CMDM, should create an observatory to monitor the allocation and use of electoral fund resources for women's candidacies. II. Promote mentorship and political training programs for women, in partnership with local universities and NGOs.
Combat Political Violence	**Stakeholders:** Municipal Council, Municipal Civil Guard, Public Security Secretariat, CMDM. **Actions:** I. Develop a unified service flow for complaints, including psychological and legal support, managed by the Women's Prosecutor's Office within the Municipal Council. II. Conduct annual awareness campaigns on what constitutes gender-based political violence.

Recommendation	Actions for Implementation
Value Care Work	**Stakeholders:** Secretariats of Social Assistance, Education, and Urban Planning. **Actions:** I. Map childcare demand by neighborhood and create a multi-year expansion plan with clear targets. II. Launch pilot projects for solidarity kitchens and community laundries in neighborhoods with higher vulnerability.
Implement Intersectionality	**Stakeholders:** All Municipal Secretariats, coordinated by the Secretariat for Women or an equivalent body. **Actions:** I. Require that all new municipal public projects and policies include a gender, race, and other relevant intersectional impact analysis. II. Establish advisory committees with representatives from diverse social movements (Black movements, LGBTQIA+ groups, persons with disabilities) to assess policies.
Train the Public Service	**Stakeholders:** Municipal School of Government, Human Resources Management Secretariat. **Actions:** I. Make training in gender and intersectionality mandatory for all new civil servants and a requirement for career advancement. II. Develop practical guidelines for different sectors (health, education, public security) on how to apply a gender perspective in service delivery.
Ensure Financing	**Stakeholders:** Secretariat of Finance, Secretariat of Planning, Municipal Council. **Actions:** I. Publish the Women's Budget annually on an easily accessible transparency portal. II. Grant the CMDM autonomy and resources to conduct independent audits of budget execution.

Source: Elaborated by the author based on: TCU 2025, ECLAC 2021, IBAM 2015, Brazil 2024 and Brazil 2019.

Conclusion

Reiterating and reinforcing the premise of this Policy Brief, transforming global gender equality governance into lived reality depends on deliberate and strategic action at the local level. Municipalities are not merely policy implementers, but key agents of change. By adopting the recommendations and proposals outlined herein, municipal governments can bridge the

implementation gap, confront structural inequalities, and build truly just and equitable societies. The task is monumental, but the urgency is undeniable. Investing in gender equality at the municipal level is an investment in stronger democracy, community resilience, and a sustainable future for all.

References

Acharya, Amitav. 2004. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58 (2): 239–75. https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/how-ideas-spread-whose-norms-matter-norm-localization-and-institutional-change-in-asian-regionalism/7C6449C7612BC9AEE0C574C4CD9E7B63.

Aggestam, Karin, and Jacqui True. 2025. "The Advancement of Feminist Foreign Policy Analysis." In *Feminist Foreign Policy Analysis: A New Subfield*, edited by Karin Aggestam and Jacqui True, 228–88. Bristol: Bristol University Press.

Aguiar, Bruna Soares de. 2025. *Política Externa Feminista como branding governista: há congruência entre normas institucionais e práticas de cooperação?* Curitiba: Appris.

Change. 2025. "How Barcelona Is Mainstreaming Equality in Waste Management." *Cities for Gender-Responsive Public Services*, July 2025. https://www.citieschange.org/updates/how-barcelona-is-mainstreaming-equality-in-waste-management/.

Crenshaw, Kimberlé Williams. 2012. "Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color." In *Intersecciones: cuerpos y sexualidades en la encrucijada*, edited by Raquel Platero, 87–122. Barcelona: Edicions Bellaterra.

Goyeneche, Guadalupe, et al. 2025. *Transforming Gender Norms Through Uruguay's National Integrated Care System.* ALIGN/CIEDUR, March 2025. https://www.alignplatform.org/sites/default/files/2025-07/ciedur_uruguay_report_-_english.pdf.

Guevara-Aladino, Paula, et al. 2024. "Urban Care for Unpaid Caregivers: Community Voices in the Care Block Program, in Bogotá, Colombia." *Journal of Urban Health* 101 (6): 1113–27. https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC11652459/.

ILO. 2025. *Women and the Economy: 30 Years After the Beijing Declaration*. International Labour Organization. https://www.ilo.org/publications/women-and-economy-30-years-after-beijing-declaration.

Lugones, María. 2008. "Colonialidad y género." In *Género y descolonialidad*, edited by Walter Mignolo, 13–54. Buenos Aires: Del Signo.

Mignolo, Walter. 2008. "¿Quáles son los temas de género y (des)colonialidad?" In *Género y descolonialidad*, edited by Walter Mignolo, 7–12. Buenos Aires: Del Signo.

NYC Commission on Gender Equity (CGE). 2025. *Advancing Gender Equity: A Collaborative Path Forward – 2024 Annual Report*. April 2025. https://www.nyc.gov/assets/genderequity/downloads/pdf/2024-CGE-Annual-Report.pdf.

Philipson, Daniela, and Ana Velasco. 2022. "Feminist Foreign Policy: A Bridge Between the Global and Local." *Yale Journal of International Affairs*, April 29, 2022. https://www.yalejournal.org/publications/feminist-foreign-policy-a-bridge-between-the-global-and-local.

Prefeitura do Município de Barcelona (Ajuntament de Barcelona). 2024. *Informe d'impacte de gènere del pressupost 2024*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. https://ajuntament.barcelona.cat/pressupostos2024/docs/2024/IIG%20Pressupost%202024_BM_ECTs.pdf.

Roehe, Hanna R., and Carmen Hein de Campos. 2023. "Violência política de gênero: a experiência do Brasil e da Bolívia." *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos* 8 (2). https://www.oasisbr.ibict.br/vufind/Record/CONPEDI-16_432f4f3b3a100cd83942a080e844ff8a.

Thompson, Lyric, and Rachel Clement. 2021. *Defining Feminist Foreign Policy: A 2021 Update*. International Center for Research on Women (ICRW). https://www.icrw.org/publications/defining-feminist-foreign-policy/.

UCLG. 2025. *Towards a Global Feminist Municipal Movement – Key Contributions of the Local and Regional Governments Constituency of the Generation Equality Forum*. United Cities and Local Governments, June 2025. https://uclg.org/wp-content/uploads/2025/06/Report_-Towards-a-global-feminist-municiapl-movement.pdf.

UN Women. 2024. *Ecuador: Championing Safety Against Violence Towards Women in Politics*. UN Women Trust Fund, April 24, 2024. https://untf.unwomen.org/en/stories/news/2024/04/ecuador-championing-safety-against-violence-towards-women-in-politics.

Urrea, Javier. 2025. *End of Commitment Report – Bogota 50/50: Route to Gender Parity in Bogota's Open Government*. Open Government Partnership, August 27, 2025. https://www.opengovpartnership.org/documents/end-of-commitment-report-bogota-50-50-route-to-gender-parity-in-bogotas-open-government/.

WBG. 2024a. *Women, Business and the Law 2024*. World Bank Group. https://wbl.worldbank.org/en/wbl.

WBG. 2024b. *World Bank Group Gender Strategy 2024–2030: Implementation Plan*. World Bank Group. https://www.worldbank.org/en/topic/gender/brief/gender-strategy-update-2024-30-accelerating-equality-and-empowerment-for-all.

WEF. 2025. *Global Gender Gap Report 2025*. World Economic Forum, June 11, 2025. https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2025/.

Guidelines for Strengthening Land Governance in Foreign Agricultural Investments

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a16

Julia Rensi[1]

Executive Summary

The new phase of Chinese investments in Brazil's soy–meat complex, marked by a shift from land acquisitions to infrastructure and logistics projects—such as ports, railways, and storage facilities—is reshaping power relations and territorial control within agribusiness. By emphasizing infrastructure, these investments not only expand productive integration and improve regional connectivity, but also accelerate the flow of commodities to global markets, generating short-term economic benefits while deepening Brazil's structural dependence as a primary commodity exporter.

In light of global land governance frameworks, including the Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land (VGGT) (FAO 2012, revised 2022) and the Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (CFS 2014), it becomes evident that Chinese investments often operate on the margins of standards related to transparency, prior consultation, and the protection of local land and community rights.

The central challenge for Brazil is therefore to align its infrastructure and development strategy with international norms, ensuring that foreign-led projects, whether by state-owned or private companies, incorporate robust social and environmental safeguards.

1 Advanced-stage PhD candidate in the Graduate Program in International Relations at PUC-Minas; Researcher at the International Relations Research Institute (IPRI) of FUNAG (Alexandre de Gusmão Foundation); Researcher at the Observatory of Metropolises – Belo Horizonte Hub – within the Network for the Evaluation of Urban Policy Instruments and Climate Adaptation (AIPUAC Network) and the Secretariat for Peripheries of the Ministry of Cities; Holds a master's degree in Geography; Consultant; Program and Project Coordinator of Clima de Política (climadepolitica.org).

1. Context and Policy Problem

Since the late 2000s, China has become the main destination for Brazilian agricultural exports and an increasingly important source of investment in the sector. This presence has evolved through three phases:

1. *Land acquisitions (2008–2013),* marked by political resistance and legal restrictions on the purchase of rural land by foreigners (AGU Opinion LA-01/2010).
2. *Mergers and acquisitions (2014–2020),* exemplified by COFCO's acquisition of Nidera and Noble Agri.
3. *Infrastructure and logistics (2020–2025),* with an emphasis on railway corridors, ports, and storage facilities.

This new stage, discussed by Wesz Jr., Escher, and Fares (2023) and by Rensi and Fares (2025), expands the political dimension of investment, as it involves multiple levels of government and directly affects territorial planning.

However, the lack of a transparent national governance framework compatible with international standards amplifies the socio-environmental and regulatory risks generated by infrastructure expansion, including concentration dynamics and conflicts historically associated with land grabbing in the Global South.

2. International Framework and Relevant Policies

Instrument/ Organization	Year	Objective	Relevance to the Brazilian case
Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure (FAO/CFS)	2012, rev. 2022	Ensure legitimate land tenure rights and equitable access to land, forests, and fisheries	Provides a benchmark standard for land policies and land-use concessions; Brazil is a signatory but lacks a national implementation plan.
Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems RAI (CFS)	2014	Promote investments that respect tenure rights and livelihoods	Regulatory framework for evaluating foreign investments in agribusiness, including associated infrastructure.

Instrument/ Organization	Year	Objective	Relevance to the Brazilian case
Principles for Responsible Agricultural Investment PRAI (World Bank, FAO, IFAD, UNCTAD)[2]	2010	Prevent negative impacts of large-scale land acquisitions	Predated the *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems* and is still used by multilateral development banks.
Land and Governance Assessment Framework LGAF (World Bank)	Updated in 2023	Tool to measure transparency and land tenure security	Can support diagnostics on land control by foreign companies.
LANDex Global Index (ILC)	2021–currently	Participatory indicators of land governance	Instrument for monitoring the implementation of the VGGT.
Equator Principles (Financial Institutions)	2003, rev. 2020 (EP4)	Provide a framework to identify and manage environmental and social risks in project finance.	Serve as a reference for assessing environmental and social risks in large-scale infrastructure and agribusiness projects financed by international banks in Brazil.
UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs)	2011	Establish standards on state duties and corporate responsibilities regarding human rights.	Offer a normative basis to assess corporate conduct in agribusiness and infrastructure investments, particularly concerning land rights and community impacts.

Source: Elaborated by the author.

These documents constitute the core of the emerging global land governance framework, which seeks to balance food security, territorial sovereignty, and agricultural investment. However, their voluntary nature limits enforcement capacity, leaving normative gaps that are exploited by large transnational investors, including Chinese state-owned enterprises.

2 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO); International Fund for Agricultural Development (IFAD); United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

3. Policy Analysis and Gaps

3.1. Land Governance and Land Control

Despite advances in Rural Environmental Registry (CAR) and land tenure regularization, Brazil lacks integration between property registration, environmental licensing, and infrastructure concessions, and competences remain fragmented among the MDA, INCRA, MAPA, FUNAI, ICMBio[3], as well as state and municipal authorities. This fragmentation favors overlapping land titles, disputes among formal, informal, and traditional tenure regimes (*quilombola* communities, Indigenous peoples, extractivist communities), and the expansion of supply chains associated with land grabbing and deforestation. Importantly, this institutional disjunction directly affects infrastructure planning and implementation: without coordinated land and environmental governance, projects such as roads, ports, and logistics hubs risk legal challenges, social conflicts, and environmental noncompliance, which can delay or undermine the effectiveness of agricultural infrastructure investments.

This partnership can facilitate the exchange of knowledge and innovations – such as the transfer of machinery adapted to small-scale farming and the co-development of biofertilizers – strengthening rural development and contributing to the economic and social sustainability of farming communities.

3.2. Land Control through Mergers and Acquisitions

The shift in the international capital entry strategy—from direct land purchases to mergers and acquisitions—highlights a gap in Brazilian land policy, as such operations fall outside the scope of national territorial control frameworks and are limited to antitrust review by the Administrative Council for Economic Defense (CADE). Consequently, the absence of mechanisms to monitor corporate acquisitions that imply indirect control over land runs counter to the VGGT guidelines, which emphasize the need to strengthen institutions and ensure that investments, including foreign ones, do not undermine territorial sovereignty rights and responsible governance.

3 Brazil's Ministry of Agrarian Development (MDA), National Institute for Colonization and Agrarian Reform (INCRA), Ministry of Agriculture and Livestock (MAPA), National Foundation for Indigenous Peoples (Funai), and Chico Mendes Institute for Biodiversity Conservation (ICMBio).

3.3. Chinese Investments and Agriculture-related Infrastructure

Projects such as the West–East Integration Railway (FIOL), the Bioceanic Railway, the Port of Ilhéus, and the Santos Terminal (COFCO) highlight the growing interconnection between transport policy and access to agricultural land. The adaptation of Chinese companies to Brazilian concession rules, and the adoption of standards such as the Global Reporting Initiative and the UN Global Compact, demonstrate openness to governance, but implementation remains constrained by shortcomings in monitoring and transparency.

4. Public Policy Options

Option	Description	Advantages	Limitations
A. National Alignment with the VGGT, *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems e Principles for Responsible Agricultural Investment*	Create a national implementation and monitoring plan.	Enhances transparency and legal certainty; strengthens Brazil's international standing.	Requires federative coordination and confronting resistance from the agribusiness sector.
B. Land Tenure *Due Diligence* Mechanism for Foreign Investments	Require ex ante assessments of land-tenure and socio-environmental impacts for projects above a certain value threshold.	Mitigates *land-grabbing* risks; integrates human rights and environmental dimensions.	May increase costs and delay infrastructure projects.
C. Adoption of Mandatory Transparency Standards in Supply Chains	Make traceability of soybean origins and the lands associated with concessions mandatory.	It strengthens *accountability* and reduces indirect deforestation.	Depends on interoperability among databases and robust enforcement.
D. South–South Cooperation in Land Governance	Use Brazil–China dialogue to promote common standards of sustainability and governance.	Increases the potential for mutual learning and international reputation.	Risk of soft *commitments* and weak *enforcement*.

Source: Elaborated by the author.

5. Recommendations

1. *Institutionalizing a National Land Governance Framework based on the VGGT,* coordinating the Ministry of Agrarian Development (MDA), INCRA, and MAPA.

Brazilian land governance faces structural problems that undermine legal certainty, social inclusion, and sustainability. Insecurity of tenure and overlapping rights persist, exacerbated by fragmented databases and limited interoperability among INCRA, land registry offices, the Rural Environmental Registry (CAR), and state systems. State action is constrained by low enforcement capacity, a lack of institutional coordination among MDA, INCRA, MAPA, Funai, Ibama, and subnational entities, as well as insufficient conflict-mediation mechanisms.

2. *Integrate land-tenure criteria into infrastructure programs* (National Integration Routes; New Growth Acceleration Program; New Industry Brazil; South American Integration Routes), linking concessions to social and environmental clauses.

The VGGT require large-scale projects to ensure tenure rights, transparency, and the protection of vulnerable groups; the CFS-RAI/PRAI stress that investments should promote sustainability, participation, and respect for territorial rights; and the LGAF reinforces the importance of clear land-use rules, institutional coordination, and impact monitoring. Thus, linking concessions to social and environmental clauses aligns infrastructure programs with international standards of responsible governance.

3. *Creating a foreign investment due diligence authority within the Casa Civil*[4], with the power to review projects involving rural land.

This measure would strengthen transparency, social participation, and rigorous assessment of social, environmental, and land-tenure impacts. The VGGT, RAI, PRAI, and LGAF guidelines emphasize the need for robust ex-ante analyses, clear governance arrangements, and safeguards to ensure that investments contribute to sustainable development rather than generating conflicts or power asymmetries.

4. *Adopting LANDex and LGAF* indicators to monitor transparency and land-tenure rights.

This would enable transparent, comparable, and systematic monitoring of land rights. Both instruments are aligned with the VGGT principles and

4 Office of the Chief of Staff of the Presidency of the Republic

international responsible investment initiatives, as they promote participatory assessment, risk identification (such as tenure insecurity, lack of transparency, and weak regulatory capacity), and institutional strengthening. Integrating these indicators helps the government prevent conflicts, improve the quality of land policies, and ensure that investments, both domestic and foreign, occur in a responsible and sustainable manner.

5. *To expand Brazil–China cooperation in sustainable agrarian policies, prioritizing family farming and green technologies, in line with the MDA–Ministry of Agriculture and Rural Affairs of China agreement (2025).*

The expansion of Brazil–China cooperation in sustainable agrarian policies, within the framework of the MDA–MARA agreement (2025), aligns with the VGGT, which recommend strengthening smallholders, ensuring tenure rights, and promoting the sustainable use of resources. It also responds to the CFS-RAI/PRAI by prioritizing investments that generate social benefits, respect territorial rights, and incorporate green technologies. Finally, it is consistent with the LGAF by reinforcing institutional capacities, transparency, and responsible land governance. This cooperation contributes to inclusive and sustainable rural development, particularly for family farming.

6. Final Considerations

The new phase of Chinese investments in Brazil, centered on agricultural infrastructure, is embedded in a political economy marked by simultaneous dependence and repoliticization. On the one hand, it reinforces the country's role as a commodity supplier; on the other, it opens space for political and institutional negotiation around governance standards. The consolidation of a national framework inspired by global norms on land tenure and land use is an essential condition for transforming these investments into drivers of sustainable development rather than new cycles of territorial dispossession.

References

Borras Jr., Saturnino, and Jennifer Franco. 2012. "Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change." *Journal of Agrarian Change* 12 (1): 34–59.

Committee on World Food Security (CFS). 2014. *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

FAO. 2012. *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security.* Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Updated 2022.

Landex. 2023. *Global Land Governance Index.* Rome: International Land Coalition.

Margulis, Matias E., Nora McKeon, and Saturnino Borras Jr. 2013. "Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives." *Globalizations* 10 (1): 1–23.

McMichael, Philip. 2020. "Does China's 'Going Out' Strategy Prefigure a New Food Regime?" *Journal of Peasant Studies* 47 (1): 116–54.

Rensi, Júlia, and Tomaz Mefano Fares. 2025. "A nova fase dos investimentos chineses e a economia política da infraestrutura no complexo soja-carne brasileiro." *Cadernos de Política Exterior* 11 (17): 13–39. https://doi.org/10.61623/cpe.v11n17.a02.

Wesz Junior, Valdemar, Felipe Escher, and Thiago Fares. 2023. "Why and How Is China Reordering the Food Regime? The Brazil–China Soy-Meat Complex and COFCO's Global Strategy in the Southern Cone." *Journal of Peasant Studies* 50 (6): 1243–64.

Irregular Immigration in Brazil: How International Cooperation Has Combated Migrant Smuggling

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a17

Felipe de Castro Faustino[1]

Executive Summary

This study aims to demonstrate how Brazil has become a route for irregular immigration and how the actions of Brazilian authorities, in conjunction with Interpol, have contributed to combating this practice through interagency international cooperation. Interagency cooperation has proven to be one of the most effective methods in addressing migrant smuggling; however, the expansion of such cooperation remains necessary. The research conducted presents examples of violations of Brazilian migration regulations by irregular migrants, in most cases acting in collusion with "coyotes." Expanding access for migration control authorities to shared databases would certainly help deter the actions of smugglers, as well as individuals planning to undertake irregular migration. Moreover, the training of security personnel, combined with the use of new technologies—such as artificial intelligence—would yield positive results for identification and screening services aimed at detecting potential clandestine migrants at immigration or customs checkpoints.

Introduction

The issue of large-scale irregular immigration has been a subject of political debate in most countries, with particular emphasis on Europe and North America. Beyond the problems arising from irregular immigration,

1 Holder of a bachelor's degree in International Relations and postgraduate degree in International Law and Human Rights at PUC Minas. Currently a volunteer researcher at the International Relations Research Institute (IPRI) of the Alexandre de Gusmão Foundation.

other issues tend to be overlooked by national authorities, such as migrant smuggling. This practice, carried out by criminals known as "coyotes," involves active facilitation and brokerage, assisting foreigners in evading border controls.

These methods, used by irregular migrants to circumvent immigration procedures at control posts, conceal various dangers to which individuals are exposed; among the risks are physical and psychological violence perpetrated by smugglers. Beyond the human factor, the legal implications of these practices cause harm to the Brazilian immigration service, as by evading border control, individuals illegally entering Brazilian territory are not registered or recognized by state authorities, due to the lack of knowledge regarding their presence.

As a result, Brazilian institutions need to update themselves on issues involving immigration-related crimes, which have until recently been a relatively little-known phenomenon in the Brazilian geopolitical and social context, but have now become the subject of debate in the National Congress.

Analysis

As emphasized by the National Secretary of Justice, Jean Keiji Uema, "Refuge is a legal instrument designed to protect people persecuted in their countries of origin. We cannot allow it to be used for human trafficking and migrant smuggling" (Brazil, 2024). In the Secretary's words, it becomes clear that some of the migrants who arrive in Brazilian territory requesting refugee status are not genuinely seeking the protection afforded by migratory status, but rather using Brazil as a transit point to continue their journeys toward North America.

When analyzing the reasons that lead migrants to apply for refugee status with the intention of using Brazilian territory as a point of departure to other countries, it was found that "coyotes" instruct migrants with irregular documentation to request refugee status when approached at inspection checkpoints. In doing so, Brazilian immigration law guarantees applicants the right to remain in Brazilian territory until a decision on their request is issued.

The Chamber of Deputies has recently drafted a bill aimed at criminalizing the facilitation of irregular migration (Brazil 2024). In the wake of this bill, it can be observed that migrant smuggling has become a lucrative activity in Brazil, particularly after the first decade of the twenty-first century. With the "open arms" policy adopted by Brazil to welcome refugees from Haiti and Cuba, many opportunists began to engage in criminal activities in order to profit by assisting undocumented migrants within the country.

In subsequent years, as conflicts erupted in Syria, Sudan, and Afghanistan, Brazil also began granting humanitarian visas to individuals of those nationalities. This policy was widely exploited by "coyotes," who contacted people still abroad and instructed them on how to proceed upon arriving in Brazilian territory. An immigrant could simply present themselves voluntarily at an immigration control post, and even without documents substantiating the veracity of their account, they could not be denied entry before the case was decided by the National Committee for Refugees (CONARE).

Recommendations

It is necessary to strengthen border enforcement through the presence of qualified agents capable of identifying suspected cases of irregular migration, as well as to incorporate new technologies—such as the use of artificial intelligence in conjunction with facial recognition cameras—to assist officers during identification procedures related to migration processes. Alongside compulsory measures, Brazilian authorities must propose the development of clearer and more objective regulations regarding the issuance of visas, enabling consular offices to deny or cancel visas whose travel purposes or transit through Brazilian territory are unclear. Such procedures should be applied in order to prevent the waiver of transit visas from being used inappropriately, ensuring that immigrants circulating in airport transit areas are unable to invoke asylum requests as a means of facilitating irregular migration for those who have been denied entry into third countries.

Policy Implementation Proposals

1. The first proposal is undoubtedly the dissemination of information about the practice of irregular migration, highlighting the risks of using illegal smuggling services and the possible administrative sanctions that may be imposed on irregular migrants who engage in such practices.
2. Expand the number of institutions that make up the National Central Bureau (NCB) of Interpol, removing the monopoly of the Federal Police over this body and thereby facilitating the sharing of data relevant to the detection of migrant smuggling crimes with other migration control and border enforcement agencies.

3. Update migration regulations and provide training for public servants (border agents, police officers, and public service personnel) in the use of technological tools to assist in the prior identification of irregular migrant entry and in the suppression of organizations and individuals suspected of engaging in or promoting migrant smuggling.

Conclusion

In conclusion, it is necessary to reflect on how irregular immigration has become a relevant issue in the Brazilian context. Aspects such as the particular needs of each migrant may indeed constitute a purely humanitarian matter. However, no individual case, however persuasive their narrative may be, legitimizes the violation of national law. The use of fabricated arguments and bad faith with the purpose of obtaining humanitarian refugee status constitutes both a criminal act and a moral offense against those who genuinely require international protection. Nevertheless, Brazilian legislation does not classify the immigrant as a criminal; rather, the facilitator of irregular entry is defined as a criminal under Brazilian law.

References

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2024. "Oficina discute Plano Nacional de Enfrentamento ao Contrabando de Migrantes." *Governo Federal*, January 31, 2024. https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/oficina-discute-plano-nacional-de-enfrentamento-ao-contrabando-de-migrantes.

Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2024. "Brasil vira rota de contrabando de migrantes e MJSP muda regras para a entrada no país." *Governo Federal*, August 22, 2024. https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/brasil-vira-rota-de-contrabando-de-migrantes-e-mjsp-muda-regras-para-a-entrada-no-pais.

Brasil. Câmara dos Deputados. 2024. "Projeto torna crime a facilitação da migração internacional ilegal." *Câmara dos Deputados*, March 7, 2024. https://www.camara.leg.br/noticias/1040354-projeto-torna-crime-a-facilitacao-da-migracao-internacional-ilegal.

ONU Migração. *10 fatos sobre contrabando de migrantes: os perigos da utilização de atravessadores na migração irregular.* https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/10fatos_online_final.pdf.

Horizons of the Institutional Framework for Energy Cooperation in the BRICS: Prospects of the Action Plans 2020-2025 & 2025-2030

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a18

Franciele Boeira Cataneo[1] and Samira Kauchakje[2]

Executive Summary

This *Policy Brief* presents a summary analysis of the content of the Action Plans for energy cooperation in BRICS (2020-2025 and 2025-2030), highlighting advances and continuities. The group's energy agenda has accompanied its expansion, generating adjustments to include new strategic members. The analysis indicates that, although the Plans maintain their emphasis on certain themes, their scope has been broadened to incorporate a hierarchy between areas and new priorities. However, there are limitations in public access to data, which highlights the need to expand the information system by creating unified, permanent, and open-access repositories. It is also noted that the institutional incentive system, for example, could be improved in terms of valuing good practices. The potential impact of these measures is twofold: to consolidate the strategic role of BRICS in global energy governance and to expand the conditions for intra- and extra-bloc cooperation.

1 PhD candidate in the Graduate Program in Territorial Planning and Socio-Environmental Development at the State University of Santa Catarina (PPGPLAN/FAED/UDESC). Researcher at the Political Science Research Laboratory (CIdaPOL) and volunteer researcher at the International Relations Research Institute IPRI/FUNAG.

2 Political Scientist. Professor at the State University of Santa Catarina (UDESC) in the Graduate Program in History and the Graduate Program in Territorial Planning and Socio-Environmental Development. Coordinator of the Political Science Research Laboratory (CIdaPOL). Researcher at the International Research Network on Climate Resilience (RIPERC).

Introduction

The energy sector is one of several areas in which sectoral cooperation develops within BRICS. Encompassing both renewable and non-renewable sources, it involves issues such as security and supply, efficiency, trade, and energy transition. Since the early stages of the group's trajectory, energy has been present on the agenda and discussed from different perspectives (Baumann 2018). In 2018, at the Johannesburg Summit, an important milestone occurred in the institutionalization of negotiations in the sector: the creation of the BRICS Energy Research Cooperation Platform (ERCP), designed to promote the advancement of the energy agenda. From 2020 onwards, annual reports on energy cooperation began to be published. Another instrument also emerged from this initiative: the Action Plans, structured around areas and themes with timelines, planned initiatives, and expected results (Leão 2025).

The BRICS Action Plans for energy cooperation are agreed upon within the framework of Ministerial Meetings, involving Ministers of Energy and Heads of Delegation of the member countries. By reaffirming commitments and strategies in the field, these documents define the main areas of collaboration, such as the implementation of energy efficiency technologies, the development of bioenergy, hydrogen, and renewable sources, the use of low-carbon fuels, and the strengthening of international technical and scientific cooperation (de Moraes 2025).

Among the reasons why energy occupies a central position in the thematic matrix of BRICS is the fact that, even prior to its institutional expansion, the group was already configured as an energy power. Its countries were among the major actors in international trade of energy commodities, both as producer-exporters (Brazil, Russia, and South Africa) and as consumer-importers (China and India) (Losekann & Tavares 2019).

In its current expanded format, which includes eleven permanent member countries[3]—Brazil, Russia, India, China, South Africa, Saudi Arabia, Egypt, United Arab Emirates, Ethiopia, Iran, and Indonesia—it is estimated that BRICS(+) represents 44% of global oil production and 44% of global oil reserves, 38% of global natural gas production and 55% of global natural gas reserves, and 72% of global rare earth mineral reserves (Brasil 2025). Further

3 This new format also includes the participation of ten other associated-partner countries: Belarus, Bolivia, Cuba, Kazakhstan, Malaysia, Nigeria, Thailand, Uganda, Uzbekistan, and Vietnam.

representing 36% of global GDP and 46% of the world population (Guitarrari 2023), the weight of this institution in the international scenario is reinforced.

This scenario highlights the group's growing influence over the energy market, both through its capacity for supply and consumption and through its economic participation and management of flows, which may indicate greater margins of self-sufficiency and a privileged space for negotiation (Leão 2025). Although they have distinct energy systems, BRICS countries have institutionalized guiding frameworks for future joint strategies. The interests driving this agenda are diverse, ranging from the pursuit of security and guaranteed supply to price control and alignment with global commitments to address the climate crisis.

The examination of the content in this policy brief is restricted to the two Action Plans for energy cooperation published to date (2020–2025 and 2025–2030). In the analysis of the documents, the focus is on ideas, conceptions, and guidelines, in addition to contents that indicate elements of both innovation and continuity.

Despite the existence of Action Plans, access to the results of the stages of implementation of their proposals is limited, as is access to other ERCP reports and information related to ongoing initiatives and projects. This restriction undermines transparency and makes evaluations more difficult, in addition to increasing the complexity of conducting research on the subject. The absence of detailed data reduces the capacity for monitoring by non-governmental actors and limits the possibility of comparative analyses among member countries, reinforcing the need to expand the BRICS information system by creating unified, permanent, and open-access repositories.

Analysis

The Action Plans contain elements that were maintained and others that were modified between one publication and another (Table 1). The Plan covering the period 2020–2025 presents three implementation stages for 11 coordination actions, while the 2025–2030 Plan establishes four objectives to be achieved during the period, distributed across 12 coordination actions. In both cases, the content of the coordination actions is organized around two branches of cooperation: "cross-cutting issues" and "sectoral cooperation." Regarding the presentation of the actions, both documents list initiatives, expected outputs, and anticipated delivery timelines, with the difference that the more recent document adds justifications for each action.

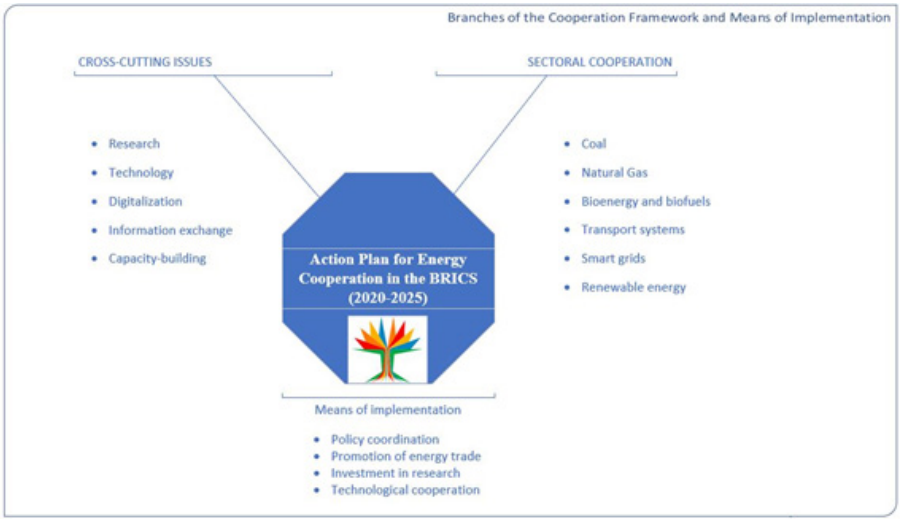
Table 1 – Common descriptive and textual elements of the Action Plans for energy cooperation in BRICS (2020–2025) and (2025–2030)

BY NATURE
• Voluntary cooperation / No legal ties or obligations
• Five-year scope
• Guided by the ERCP Terms of Reference (2019)
OPERATIONALIZATION
1. Conduction
• Implementation led and coordinated by the Committee of Senior Energy Officials
• Practical work carried out within the ERCP framework
2. Use of BRICS mechanisms
• NDB
• Energy Working Group of the BRICS Business Council
• BRICS Think Tanks Council
• Youth Forum (and others)

Source: Developed by the authors based on the Action Plan (2020–2025).

The 11 cooperation actions set out in the 2020–2025 Action Plan are presented in Figure 1. The areas envisaged for research include the evolution of the energy mix, energy production and consumption, achievements and challenges in the development of national energy systems, among others. Technology is addressed as a key element in building efficient, resilient, and sustainable energy industries. Digitalization is treated as a strategy to increase the efficiency, flexibility, and reliability of national energy systems. Another highlighted axis is information exchange, which involves the dissemination of best practices among member countries. Finally, the Plan emphasizes capacity building for institutional development, including the exchange of students, academics, and experts, as well as staff training programs.

Figure 1 – Branches of the structure, actions, and means of implementation of the Action Plan for energy cooperation in BRICS (2020–2025)



Source: Developed by the authors based on the Action Plan (2020–2025).

In the sectoral cooperation branch, the Plan notes that most member countries have abundant coal reserves and that this resource will continue to be used efficiently in power generation and industrial activities, which requires the development of new technologies applied to the sector. With regard to natural gas, the expectation of a significant increase in demand is highlighted, especially in power generation, industry, transport, and residential use, emphasizing the importance of ensuring security of supply and transportation. Regarding bioenergy and biofuels, the importance of exploring the economic and environmental benefits of the sector is underscored. The item on transport systems addresses the introduction of advanced technologies, the incorporation of electric vehicles, and the reduction of the environmental footprint. Smart grids are discussed in terms of their role in electricity generation and distribution. Finally, when it comes to renewable energy, the Plan emphasizes that BRICS countries can benefit from the exchange of best practices and the use of advanced technologies related to the field.

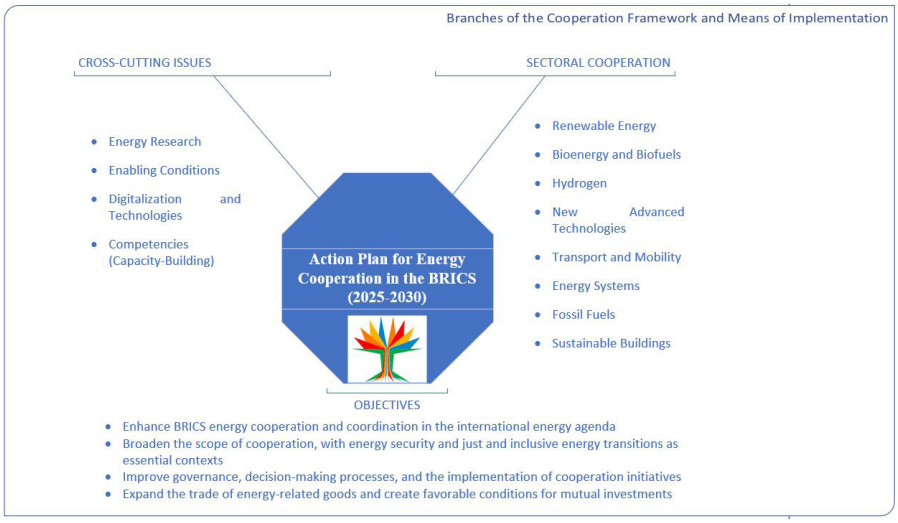
The document ends by presenting a list of actions, expected results, and delivery timelines for the *Roadmap*. This list is organized into three lines of action: (1) "Development of national energy systems of BRICS countries through the deepening of intra-BRICS cooperation" (nine actions); (2) "Implementation of new technologies and improvement of conditions for

investment in the energy sector" (six actions); and (3) "Facilitating the stability of energy markets and strengthening the role of BRICS countries in global energy issues" (three actions). The established timelines vary, ranging from 12 months of implementation-such as in the case of the development of the ERCP (creation of a Secretariat, designation of experts in priority areas, and of scientific research institutes), to actions of a continuous nature, expected to be delivered annually or throughout the five-year duration of the Plan, such as jointly held events (for example, the *#TogetherBrighter* campaign).

Regarding the 2025–2030 Action Plan, 12 coordination actions/themes are presented. A reordering of items is observed, structured according to a hierarchical approach in levels, priority issues and thematic areas. Among the main differences, the following stand out: (i) the grouping of capacity building, financing, standards, regulations, and strategic planning as conditions that "enable" the implementation of the Plan; (ii) the association between digitalization and technologies, whose description now incorporates innovations such as the application of AI; and (iii) the reference to the NDB, indicating that it "may support joint energy projects using local currencies", an aspect that has generated extensive debate in the media due to the critical context involving the U.S. government and trade disputes with BRICS countries (Figure 2).

Regarding the items in the sectoral cooperation branch, some descriptive enhancements stand out: (i) the composition of renewable energies is detailed, with mention of solar, wind, hydropower, and geothermal sources; (ii) three new topics were included: hydrogen energy, "new advanced technologies", covering issues such as carbon capture and storage and direct CO_2 capture from the atmosphere, and sustainable buildings; (iii) in transport and mobility, the discussion now also addresses new aviation fuels; and (iv) the item related to energy systems (previously referred to as "smart grids") broadens the topics of debate, incorporating solar panel systems and transnational grid interconnections.

Figure 2 – Structural pillars, actions, and implementation mechanisms of the Action Plan for Energy Cooperation in BRICS (2025–2030)



Source: Developed by the authors based on the Action Plan (2025–2030).

It is relevant to highlight that, regarding items previously treated separately, "coal" and "natural gas", now unified under the category of fossil fuels, there was no specific mention of oil. This resource was not cited in any of the Plans. This absence is noteworthy, especially in light of projections according to which, with the expansion of the group, BRICS could control between 40% and 50% of the global oil supply (EIU, 2023). The only indirect reference appears in the 2025–2030 Plan, with the statement that "fossil fuels remain important to national economies and energy mixes, and the need to address the environmental impacts of the use of these sources is recognized."

The 2025–2030 Plan also presents four general objectives (described in the image presented), which are to be achieved over its period of validity. Its list of actions comprises 16 items (two fewer than in the previous Plan), with similarly variable timelines: some measures are to be implemented throughout the entire period, such as mapping BRICS financing needs in collaboration with the NDB, while others are periodic, such as the approval, scheduled for 2026, of the new version of the BRICS ERCP Terms of Reference.

Limited access to data and information related to the implementation of the Action Plans' targets, as well as to other reports, initiatives, and projects developed by the ERCP, hinders not only the monitoring of processes but

also represents a gap that restricts the participation of research centers and investors, who rely on trustworthy data to guide decisions and propose solutions. In the context of increasing complexity in the energy agenda, the lack of transparency may reduce opportunities for technical and scientific cooperation among BRICS countries.

Recommendations

One of the recommendations put forward by this policy brief reinforces what was indicated by Leão (2025): it is necessary to expand the transparency of ERCP reports and of information related to projects under development. The 2025–2030 Plan cites the ERCP as a repository of documents and records of initiatives; however, there are no publicly accessible links for consultation. This is an important step so that the external community can monitor and contribute to the oversight of the Action Plans' proposals. It is also necessary to facilitate access to ongoing studies and to results that have already been produced.

Another recommendation draws on the terms developed by Guerrero (2022), who, in defining BRICS as an international institution, structures it into systems. It is recommended to enhance the BRICS institutional incentive system in order to boost the operationalization of goals related to strategic cooperation—either through the valorization of best practices or through more systematic and comparative monitoring mechanisms among member countries. It also becomes essential to expand its information system, which is directly connected to the first recommendation, to regulate the flows and outputs of data and information produced.

Proposals for Policy Implementation

The proposal presented here converges with what is already envisaged in the 2025–2030 Plan and therefore reinforces an already structured idea: the creation of repositories that centralize data on public policies, domestic regulatory aspects, and research institutions in the energy sector of member countries. It thus involves creating a permanent, integrative, and open-access platform for studies on energy cooperation among member countries. Another initiative that deserves investment is the development of pilot projects to demonstrate case studies capable of presenting concrete results and encouraging their replication in different national contexts.

Conclusion

According to previously mentioned authors, even with diverse energy systems and at different stages of transition, BRICS has demonstrated efforts and commitment to the institutionalization of cooperation and to the pursuit of convergence around common objectives in the energy agenda. The ERCP and its supporting instruments, such as the Action Plans, constitute an appropriate and legitimized approach for this purpose. However, it is worth questioning: what is the reach of this instrument at the national level of the member countries? How is it integrated into domestic policies in light of their internal differences? Questions of this kind open up research horizons that allow BRICS to be understood also as an institutional political project.

Based on an energy-oriented framework shaped by global energy transition directives and, at the same time, designed to attract investment and strengthen internal trade, BRICS has been establishing a sphere of action that consolidates it as a strategic and essential actor in international energy governance. To properly understand the scope and results of the ERCP and its instruments, it is necessary to consider that the "international" and "national" dimensions are not dissociated,[5] but rather dynamic, and that their mutual interdependence constitutes a fundamental assumption. In this sense, informational mechanisms that ensure access to the data and information produced within the framework of BRICS energy cooperation are indispensable.

References

Baumann, Renato. 2018. "O BRICS: desafios para o Brasil." In *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*, edited by Walter Antonio Desiderá Neto et al., 167–188. Brasília: Ipea; FUNAG.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. 2025. "Porque o BRICS é importante." In *BRICS-Brasil 2025*: Perguntas frequentes sobre o BRICS. https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/perguntas-frequentes-sobre-o-brics.

De Moraes, Franciéli Barcellos. 2025. "Compromisso por uma transição energética justa e financeiramente viável marca Comunicado Conjunto de Energia do BRICS." *BRICS Brasil*, May 20, 2025. https://brics.br/pt-br/noticias/compromisso-por-uma-transicao-energetica-justa-e-financeiramente-viavel-marca-comunicado-conjunto-de-energia-do-brics.

EIU (Economist Intelligence Unit). 2023. *BRICS+ Impact: Plaudits and Brickbats*. London: Economist Intelligence Unit Limited, September 2023. https://www.eiu.com/n/wp-content/uploads/2023/09/BRICS-Impact.pdf.

Gonzales Miguez, José D. 2022. "A declaração conjunta China-Federação Russa: mudança global do clima e o BRICS." *Conjuntura Internacional* 19 (3): 38–51.

Guerrero, Mario Guillermo. 2022. "A Neoinstitutionalist Proposal to Study the BRICS." *Contexto Internacional* 44 (2).

Guitarrari, Luiza G. 2023. *A expansão do BRICS e seu impacto ao mercado do petróleo*. FGV Energia, October 2023. https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/a_expansao_do_brics_0.pdf.

Kanter, Caroline, and M. Jetschgo-Morcillo. 2024. *BRICS Expansion: Geopolitical Power Shift or Transactional Alliance?* Konrad Adenauer Stiftung. https://www.kas.de/en/brics-plus.

Leão, André. 2025. *Programa BRICS: os relatórios da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética dos BRICS (2020–2025)*. Policy Brief No. 4. Rio de Janeiro: INEEP. https://ineep.org.br/wp-content/uploads/2025/09/policy-brief-no-4_programa-brics-os-relatorios-da-plataforma-de-cooperacao-em-pesquisa-energetica-dos-brics-2020-2025.pdf.

Losekann, Luciano, and Felipe Botelho Tavares. 2019. *Política Energética no BRICS: desafios da transição energética*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/f537af83-245a-4227-ad7d-a4069590319f/full.

Mendes, André Pompeo do Amaral, Cássio Adriano Nunes Teixeira, Marco Aurélio Ramalho Rocio, and Luís André Sá d'Oliveira. 2017. *Panoramas setoriais 2030: petróleo e gás*. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14243/2/Panoramas%20Setoriais%202030%20-%20Petr%C3%B3leo%20e%20G%C3%A1s_P.pdf.

Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11 (1): 303–326.

Schmidt, Vivien A. 2011. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism." In *Ideas and Politics in Social Science Research*, edited by Daniel Béland and Robert Henry Cox, 47–64. Oxford: Oxford University Press.

Silva, Evalise Zampier da, and Samira Kauchakje. 2023. "Governança global das migrações internacionais: um caminho possível?" *Interações* 24 (3): 1039–1056.

Stuenkel, Oliver. 2017. *BRICS e o futuro da ordem global*. Translated by Adriano Scandolara. Rio de Janeiro; São Paulo: Paz e Terra.

The Global Brazil Imperative in the Face of Southern Deceptions

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a19

Daniel Afonso da Silva[1]

I do not know whether it is good to be in BRICS, but not being in BRICS is not a good thing.
Marcos Azambuja (1935-2025)

Executive Summary

Brazil's presidency of the BRICS in 2025 placed value on the defense of multilateralism, the revitalization of interaction among the group's members, and an emphasis on the revisionism of international institutions, notably the United Nations, the Security Council, and the International Monetary System (Lyrio 2025).

This valuation stemmed from a particular conception of Brazilian foreign action anchored in the need to harmonize the aporias of the BRICS countries with their alter ego, the Global South (Vieira 2025).

Not by chance, the motto of the Brazilian presidency was "Strengthening cooperation in the Global South for a more inclusive and sustainable governance" (BRICS Brasil).

The procedural achievements of this presidency were unquestionable. However, on a substantive level, it tended to shy away from the most pressing discussions of the moment—discussions concerning the understanding and confrontation of contexts of volatile stability marked by conflicts of high and very high intensity that emerged after the sanitary crisis of the 2020–2021 biennium. These include the new phase of the Russo-Ukrainian tension, the

1 PhD in Social History from the University of São Paulo, postdoctoral researcher in International Relations at Sciences Po Paris, researcher at the Center for Research in International Relations of the University of São Paulo, volunteer researcher at the International Relations Research Institute of the Alexandre de Gusmão Foundation, columnist for Jornal da USP, and professor at the Federal University of Grande Dourados.

reorientation of the Russian economy toward Asia and the Middle East, the political, economic, and social acceleration of entropy within the European Union, the new phase of Middle Eastern tensions amid the martyrdom of Gaza, and the return of President Donald J. Trump to the presidency of the United States.

These contexts have greatly increased the complexity of the latent global insecurities of the present century, transforming the temptation of the Global South into a dangerous intellectual, political, and moral trap—especially for Brazil (Tetrais 2023a).

Introduction and Analysis

Hemispheric awareness of the reality of the South began to take shape in the seventeenth and eighteenth centuries, under European Enlightenments and colonialisms, when populations in colonial spaces started to develop a sense of living in colonies and soon forged their identities and national independences throughout the nineteenth century. In the following century, the disintegration of the Russian, Ottoman, and Austro-Hungarian empires, and the imposition of the principle of self-determination of peoples after the total wars of 1914–1945, further amplified this awareness in Africa, Asia, and Latin America. These southern continents were conceptualized by Alfred Sauvy as the Third World when he defined it by stating that "*Ce tiers-monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers-État veut, lui aussi, être quelque chose*" [this ignored, exploited, and despised Third World, like the Third Estate, also wishes to be something] (Sauvy 1952).

In the postwar period, this idea of the Third World came to underpin the actions of United Nations agencies in virtually all underdeveloped countries. *Pari passu*, UNESCO commissioned a study from Claude Lévi-Strauss on the cultural diversity of these global spaces, which resulted in the influential *Race et Histoire* (Lévi-Strauss 1952) *and served as guidance for the first major meeting of Third World countries*, organized in Bandung in 1955.

From the interactions at Bandung emerged severe criticisms of Western supremacy over world affairs, as well as the imperative to construct alternatives. As a result, the Non-Aligned Movement, the Group of 77, and UNCTAD were established between 1961 and 1964 (Soutou 2011).

In this interim, on the one hand, the Vietnam War erupted, and on the other, the processes of decolonization in Africa and Asia accelerated. Additionally, India moved toward greater autonomy; China remained immersed in Maoism;

Latin Americans absorbed the shock of the 1959 Cuban Revolution; Africans continued their struggles for independence; and Middle Eastern peoples resisted accepting the state of Israel (Soutou 2011).

In this context, the American activist Carl Preston Oglesby (1935–2011) proposed the image of the Global South as a replacement for the idea of the Third World, in order to generate and foster greater solidarity among underdeveloped countries in support of Vietnam (Tetrais 2023a).

This image, however, remained dormant in the years that followed until, at the beginning of the twenty-first century, in the wake of the creation of the BRIC acronym in 2001 and the outbreak of the global financial crisis in 2008, it was rehabilitated as a supposedly safe passport to better days for the formerly underdeveloped countries of the Third World. At the same time, however, its incongruence came to the fore, and *southern globalism*—also understood as *meridionalism*—began to be challenged by facts (Tetrais 2023b). Initially, cartographic ones.

China, Russia, and India—the major flagships of the BRICS and of the Global South—are, cartographically, located in the Northern Hemisphere, whereas Australia and New Zealand, indisputable components of the extreme West, are situated in the Southern Hemisphere.

In addition, it became more than evident that neither North nor South possesses unity in itself or for itself—much less political, economic, historical, cultural, emotional, or spiritual coherence.

On top of that, there's the fact that China—which is in the North, not in the South—has been a member of the United Nations Security Council since 1971, when Beijing supplanted Taipei. The peculiarity of this condition precludes its normal and natural participation in any other grouping, since its political superiority, in these terms, generates unquestionable constraints on potential partners. Russia, for its part, also belongs to this select group that emerged in 1945, and nothing succeeds in mitigating its imperiousness. India is not a permanent member of the Security Council and, as it gains demographic and economic prominence, increasingly claims an identity as "non-Western, but not anti-Western" (Gourdant-Montagne 2023).[2]

2 Gourdault-Montagne, Maurice. 2023. "D'une certaine manière, les Indiens sont les derniers gaullistes: une conversation avec Maurice Gourdault-Montagne." *Le Grand Continent*, September 13, 2023. https://legrandcontinent.eu/fr/2023/09/13/les-indiens-sont-les-derniers-gaullistes-une-conversation-avec-maurice-gourdault-montagne/.

Syria and Iran align themselves with the Russian ideological tone. Saudi Arabia seeks in every possible way to Americanize itself without Westernizing. Malaysia, in full economic takeoff, follows Saudi Arabia's path. Zambia, with a per capita product ten times lower than Malaysia's, seeks shelter in the Sino-Russian environment. Democratic Uruguay rejects any linkage to the ideologies of a supposedly Global South and, if it could, would even leave Mercosur. South Sudan, despite being in the South, would give anything to be, mentally, anywhere else that might offer a minimum of amenities. Tunisia, Liberia, and Kenya participate in the contact group of neutral countries mediating relations between Ukraine and Russia in the conflict. Jordan, Morocco, Pakistan, and Sudan, by contrast, supply Ukraine with weapons. A greater contradiction could hardly exist—yet it does (Tetrais 2023b).

The long-standing Sino-Indian rivalry was made explicit in the negotiations for the expansion of the BRICS. The latent tensions between Brazilians and Argentines, Moroccans and Algerians, Ethiopians and Eritreans, Iranians and Saudis—which have never been denied nor overcome—render any more consistent revisionist modification of the institutions that emerged from 1945 unfeasible. Even if the five permanent members of the Security Council were to offer greater openings, which is not on the horizon, none of these countries of the so-called Global South would receive support from their continental neighbors (Tetrais 2023b).

The return of President Lula da Silva to power reinforced the intention to better position Brazil within the BRICS and Global South groupings. However, these groupings have projected more traps than solutions. The most eloquent examples can be observed in Brazil's hesitations regarding the situations in Eurasia and the Middle East, where President Lula da Silva's foreign policy sometimes leans toward a tradition of neutrality, non-intervention, and the peaceful resolution of conflicts, and at other times attempts to condemn—without carrying that condemnation through to its ultimate consequences—the actions of Russia and Israel.

Recommendations

It thus appears imperative to recognize that

1. BRICS and the Global South are, above all, simplified representations of the world.
2. Brazil and the contemporary world are far too complex to accommodate simplifications embodied by the BRICS and the Global South.

3. A deep reflection on the nature of the BRICS and the Global South *vis-à-vis* Brazilian national interests is urgently needed.

Policy Implementation Proposals

There are numerous forums for discussion on the BRICS and the Global South. This idea was widely disseminated between 2005 and 2013, but it disappeared amid Brazil's internal entropies, from the nights of June 2013 to January 8, 2023.

Now, more than ever, it is necessary to resume discussions about Brazil's place in the world, and not merely within the BRICS or the Global South.

It would therefore be appropriate to rehabilitate the idea of a Global Brazil (Trinkunas 2014).

Conclusion

Brazil's temptation to focus its global insertion through the BRICS and the Global South constitutes a dangerous intellectual, political, and moral trap. There is neither unity nor synchronicity within these groupings. In light of the complexity of Brazil and of the contemporary world, it would be more consistent to return to thinking in terms of a Global Brazil.

References

BRICS Brasil. 2025. *BRICS Brasil*. https://brics.br/pt-br.

Gourdault-Montagne, Maurice. 2023. "*'D'une certaine manière, les Indiens sont les derniers gaullistes': une conversation avec Maurice Gourdault-Montagne*." *Le Grand Continent*, September 13, 2023. https://legrandcontinent.eu/fr/2023/09/13/les-indiens-sont-les-derniers-gaullistes-une-conversation-avec-maurice-gourdault-montagne/.

Lévi-Strauss, Claude. 1952. *Race et histoire.* Paris: Unesco.

Lyrio, Maurício. 2025. "Entrevista." *CEBRI-Revista*, no. 13 (January–March): 141–149.

Sauvy, Alfred. 1952. "Trois mondes, une planète." *Le Nouvel Observateur*, August 14, 1952.

Soutou, Georges-Henri. 2011. *La guerre froide, 1943–1990.* Paris: Pluriel.

Tertrais, Bruno. 2023a. *La guerre des mondes: le retour de la géopolitique et le choc des empires.* Paris: L'Observatoire.

Tertrais, Bruno. 2023b. "Le piège du Sud Global." *Le Grand Continent*, October 3, 2023.

Trinkunas, Harold. 2014. *Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance.* Washington, DC: Brookings Institution Press.

Vieira, Mauro. 2025. "BRICS, diplomacia criativa para um mundo em crise." *CEBRI-Revista*, no. 13 (January–March): 14–21.

The Brazilian Endeavor for the Reform of the United Nations Security Council: Diplomatic Perspectives on Strategic Approaches

DOI: 10.61623/ipri-pb.n1.a20

Giovanna Laís Duarte Viana[1]

Executive Summary

This Policy Brief aims to present evidence to support the formulation of possible recommendations to Brazilian diplomacy regarding the defense of the reform of the United Nations Security Council and Brazil's pursuit of a permanent seat. Brazil has a historical prominence in advocating for the transformation of the UNSC, striving to ensure that the body reflects the new global distribution of power by giving voice to countries of the Global South.

It is emphasized that the Security Council has an outdated structure that does not, in a representative and democratic manner, reflect the new voices of the international arena. Thus, the lack of legitimacy and decision-making effectiveness within the body, especially in light of international transformations, underscores the urgency of a broad reform that reflects contemporary political dynamics and responds effectively to threats to international peace and security.

In this context, the study proposes recommendations to strengthen Brazil's diplomatic action, aiming to expand international support for Brazil's bid for a permanent seat and contributing to the advancement of the reform debate. Among the main suggestions are: intensifying dialogue with Latin American countries; energizing the work of the G4; strengthening strategic

1 Master's student in Political Science at the Federal University of Piauí. CAPES/CNPq Social Demand Scholarship recipient. Researcher at the CNPQ Contemporary Research Group IPRI, in the research area "Brazil and the world – Brazilian Foreign Policy."

partnerships with the Global South; and maintaining UNSC reform as a constant item on the agenda of multilateral forums.

To implement these measures, a Working Group within the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty) is proposed, specifically tasked with addressing Security Council reform and guiding diplomatic efforts and strategies. The implementation of these measures may enhance the legitimacy of the Brazilian proposal, consolidate consensus, regionalize and stimulate debates, and promote a more democratic and inclusive Security Council.

Introduction

The United Nations Security Council is one of the most relevant bodies in the international arena, as it constitutes the core of the UN's political power and has as its main function the maintenance of international peace and security (Rosas 2005). Its structure was developed following the Yalta Conference (1945), at which the great powers, in the aftermath of the Second World War, met to discuss control over decision-making in the international system (Seitenfus 2016).

From this perspective, the UNSC currently comprises 15 member states: 5 permanent and 10 non-permanent. The five nations holding permanent seats on the Council, known as the P5 (Permanent Five), are China, the United States, France, the United Kingdom, and Russia. In addition to holding permanent seats, these countries also have the exclusive power of veto, as provided for in Article 27 of the United Nations Charter. This mechanism requires unanimity among the P5 for the adoption of substantive resolutions, thereby creating an institutionalized imbalance of power (Rosas, 2005).

The other ten seats on the Security Council are the result of a 1963 reform, which expanded the number of temporary seats from six to ten. The rotation of these seats is carried out through a general election in the UN General Assembly and follows terms of regional distribution: three countries from Africa; two from Asia; two from Latin America; two from Western Europe and other states, such as those from Oceania and Canada; and one from Eastern Europe (Rosas 2005 p. 33). However, this reform was not sufficient to resolve the problem of representation, as it maintained a structure of global governance that continues to exclude the permanent participation of Global South countries from the decision-making center (Ministry of Foreign Affairs 2022).

In this sense, Brazil has explicitly expressed its commitment to reforming this body since 1989, presenting its official candidacy for a permanent seat in 1994 (Mendes 2015). This stance highlights Brazil's intention to promote a more democratic and inclusive reform that can represent developing countries and strengthen the legitimacy and effectiveness of the UNSC.

Analysis

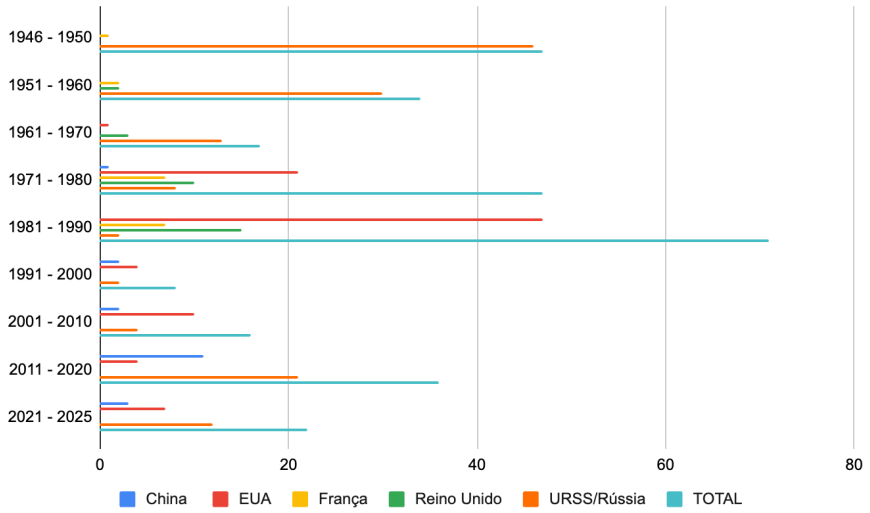
The new configurations and international phenomena that emerged, particularly after the end of the Cold War, were responsible for significantly transforming the international system (Fernandez, Pagliari & Pizzolatti, 2024). Accordingly, the current landscape is marked by intensified political polarization, humanitarian crises, and destabilizing geopolitical tensions, making the reform of the United Nations and its Security Council an urgent issue so as to ensure greater efficiency, legitimacy, and representativeness in decision-making.

In this context, it can be observed that the UN's institutional arrangement remains frozen, reflecting an outdated 1945 structure incapable of accommodating contemporary transformations. This institutional rigidity has limited the United Nations' capacity to respond to new global challenges and perpetuates an international governance model centered on the power of major powers, to the detriment of developing and emerging countries of the Global South.

As a result, persistent problems can be observed within the UNSC, such as inefficiency in responding effectively to global conflicts, a lack of transparency in decision-making processes, and low levels of information disclosure of its activities (Rosas 2005). Moreover, the veto power constitutes one of the main obstacles to the approval of resolutions. The frequent use of this mechanism by permanent members promotes decision-making paralysis and prevents the adoption of coordinated, timely resolutions in the face of threats to international peace and security.

This issue is shown in Figure 1, which presents the number of times each permanent member has exercised veto power, by decade, since the beginning of the UNSC's activities in 1946.

Chart 1 - United Nations Security Council Vetoes (1946–2015)



Source: Created by the author (2025); Data: United Nations (2025).

The data reveals that the veto power has been used to block nearly 300 resolutions throughout the history of the UNSC, with the Cold War period representing the highest incidence. This phase, marked by bipolarity in the international system and by the power struggle between the United States and the then Soviet Union, both permanent members of the Council, led, between 1946 and 1990, to the vetoing of more than 360 draft resolutions.

Even after this period, the veto mechanism continues to be used frequently. Between 2021 and 2025 alone, 22 proposals were blocked, 12 by Russia, 7 by the United States, and 3 by China. It can thus be observed that the UNSC's deliberative capacity is significantly affected by the recurrent use of the veto.

It is within this context of persistent decision-making asymmetry that Brazil has intensified its efforts to promote a reform that combines greater effectiveness and representation, in line with the new configuration of global governance (Viana 2024). Brazilian engagement in support of the Council's expansion and the pursuit of a permanent seat gained momentum after the end of the Cold War, a period in which the bipolar international order gave way to a more multipolar international dynamic. In this direction, in 1989 Brazil began advocating for a broad reform of the UNSC, including the expansion

of the category of permanent members, and in 1994 it officially submitted its candidacy for a permanent seat (Mendes 2015).

Historically, the country has adopted various diplomatic strategies to advance the debate and broaden international support for institutional reform and for its bid for a permanent seat. Among these initiatives, Brazil's participation in the G4, comprising Brazil, Germany, Japan, and India, stands out as an alliance of mutual support for their respective permanent-seat candidacies on the UNSC.

Moreover, Brazil is one of the countries that has most frequently served as a non-permanent member of the Security Council, in addition to participating in UN Peacekeeping Operations, such as the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) (Viana 2024).

Since the beginning of Luiz Inácio Lula da Silva's third presidential term, the issue of UNSC reform has been brought to the forefront of Brazil's foreign policy agenda. Brazil's actions have been aimed at strengthening multilateralism and advocating a more democratic system of international governance. As such, the issue has been highlighted in official speeches, bilateral meetings, and during Brazil's presidencies of the G20 (2024) and BRICS (2025), injecting renewed momentum into the debate on Security Council reform.

This longstanding national engagement in favor of transforming the UNSC, combined with Brazil's pacifist tradition, participation in multilateral organizations, and its extensive diplomatic trajectory within the UN, including service on the Security Council and in peacekeeping missions, underscores Brazil's potential to lead and articulate efforts toward reforming the United Nations' decision-making structures.

Recommendations

Based on the analysis presented, this section outlines possible recommendations to strengthen Brazil's position in advocating for reform of the United Nations Security Council and pursuing a permanent seat. In this regard, the following are suggested:

1. Intensify dialogue and relations with Latin American countries, especially Argentina and Mexico, which have expressed reservations regarding Brazil's bid for a permanent seat. This recommendation is grounded in the importance of building a cohesive regional consensus

capable of legitimizing and sustaining Brazil's claim, under the argument of continental representativeness.

2. Revitalize the work of the G4. The group's efforts could be reinforced through greater political and diplomatic coordination. It would also be possible to promote stronger articulation to garner support from emerging and developing countries for its reform proposal, with a particular focus on nations in Africa, Asia, and the Middle East. The purpose of this recommendation is to enhance the group's legitimacy and increase the political weight of its alliance in pursuit of its transformational objectives.
3. Strengthen strategic partnerships with the Global South. It is also suggested that Brazil continues to build strategic alliances with Global South countries to consolidate a joint claim in favor of a single reform proposal. Such coordination would reinforce the argument for democratic reform.
4. Keep the issue of UNSC transformation consistently on the multilateral agenda, using forums such as BRICS and the G20 to reinforce it. These groups include permanent members of the Security Council and are therefore decisive in advancing a joint resolution proposal and in supporting Brazil's candidacy.

Proposals for Policy Implementation

To implement the proposed recommendations, an initial step would be to establish a Working Group for the Transformation of the Security Council under the Ministry of Foreign Affairs (Itamaraty). This group would be responsible for developing studies, strategies, and its own guidelines to strengthen Brazil's position in advocating for Security Council reform and advancing debates on the reform proposal.

Furthermore, Itamaraty could promote itinerant diplomatic missions to strengthen dialogue with Latin American governments, as highlighted in the recommendations. These meetings would seek to build a common understanding that incorporates the positions of those countries that do not support Brazil's bid. Such targeted action would help consolidate a more cohesive regional base for Security Council reform, reinforcing the legitimacy of Brazil's candidacy and expanding the country's capacity to articulate its position in multilateral forums.

To strengthen the G4's joint action, it is recommended that an annual work plan is developed to guide the group's activities. In addition, Brazil should reinforce its dialogue within regional blocs and multilateral organizations of the Global South, amplifying its role as an emerging country that consistently seeks political dialogue and advocates for democratic and equitable reform.

Conclusion

The issue of Security Council reform remains a complex matter, as it involves multiple political, diplomatic, and historical nuances that require a cohesive long-term strategy grounded in activism and balance.

The proposed guidelines, regarding the intensification of regional dialogue, the revitalization of the G4, and the strengthening of alliances with the Global South, seek to underscore the importance of a Brazilian political and diplomatic strategy focused specifically on UNSC reform. Through such coordination, grounded in cohesion and multilateralism, it will be possible to broaden international support and intensify debates to promote a consensus capable of leading to a representative and democratic transformation of the Security Council.

References

Fernandez, Brena, Graciela Pagliari, and Rodrigo Pizzolatti. 2024. "A entrada do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU: uma análise segundo a teoria dos jogos." *Conjuntura Austral* 15 (70): 22–38.

Mendes, Flávio Pedroso. 2015. "O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança: uma análise realista." *Contexto Internacional* 27 (1): 113–142.

Ministério das Relações Exteriores. 2022. *Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília, November 15, 2022. https://www.gov.br/mre/pt-br/delbrasonu/paz-e-seguranca-internacional/reforma-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas#:~:text=%C3%80%20%C3%A9poca%2C%20eram%2051%20os,enfim%2C%20pela%20sociedade%20em%20geral.

Rosas, María Cristina. 2005. "O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada..." *Cadernos Adenauer* 6 (1).

Seitenfus, Ricardo. 2016. *Manual das Organizações Internacionais*. 6th ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

United Nations. 2025. *UN Security Council Meetings & Outcomes Tables*. https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto.

Viana, Giovanna Laís Duarte. 2024. A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e os conflitos em torno da proposta de alteração: o caso da atuação diplomática brasileira. Teresina: self-published.

CC BY NC

FUNAG

Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil

Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.
Papel da capa: cartão duplex 250g/m2
Papel do miolo: offset 80g/m2

INSTITUTO DE PESQUISA
DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FUNAG

MINISTÉRIO DAS
RELAÇÕES EXTERIORES